

LA MUTUALITÉ

ET LES

Retraites Ouvrières et Paysannes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 10 juin 1914, à 2 h. 1/2

PAR

R. HARDIVILLER

Président M. TRUCHY, *professeur*

Suffragants { MM. FERNAND FAURE, *professeur*
RIST, *agrégé*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, rue Racine, 15

1914

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA MUTUALITÉ

ET LES

Retraites Ouvrières et Paysannes

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 10 juin 1914, à 2 h. 1/2



PAR

R. HARDIVILLER

Président M. TRUCHY, *professeur*
Suffragants { MM. FERNAND FAURE, *professeur*
RIST, *agrégé*

PARIS

JOUVE & C^{IE}, ÉDITEURS

15, rue Racine, 15

1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551614_0002

A MON FRÈRE

LE DOCTEUR AMÉDÉE HARDIVILLER

A Cheng-Chow (Chine)

*En témoignage d'affectueuse
reconnaissance.*

LA MUTUALITÉ

ET LES

Retraites Ouvrières et Paysannes

TITRE I

CHAPITRE PREMIER

LA COLLABORATION DE LA MUTUALITÉ A L'APPLICATION DE LA LOI DES RETRAITES OUVRIÈRES ET PAYSANNES

Nous ne ferons pas l'historique même succinct de la loi des retraites ouvrières, nous n'en exposerons pas le mécanisme que nous supposons être connu, nous aborderons immédiatement et étudierons la part de collaboration accordée à la Mutualité.

Les textes qui invitent la Mutualité à collaborer à l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes sont les articles 3, 14 et 17 de la loi.

Une des particularités de la loi est le précompte.

Voici en quoi il consiste : Au moment de la paie, le patron prélève sur le salaire qu'il doit à l'ouvrier la part afférente à la retraite que cet ouvrier doit se constituer par son versement, puis il appose sur sa carte annuelle un timbre représentatif, non seulement du versement de l'ouvrier, mais encore de son propre versement qui est égal à celui de l'ouvrier.

L'article 3 de la loi qui définit le précompte, s'exprime ainsi : les versements des salariés sont prélevés sur le salaire par l'employeur lors de chaque paie. Le montant total du prélèvement et de la contribution patronale est représenté par un timbre mobile que l'employeur doit apposer sur la carte de l'assuré.

Le système du précompte est d'application générale. Toutefois, le paragraphe 5 du même article fait fléchir le précompte en faveur de certains organismes autorisés spécialement à cet effet.

Les Sociétés de secours mutuels, dit ce paragraphe, les caisses d'épargne et les autres caisses prévues à l'article 14 de la présente loi peuvent se charger de l'encaissement des versements obligatoires ou facultatifs de leurs adhérents, si ceux-ci en font la demande. Elles peuvent recevoir d'avance les versements obligatoires des assurés à condition de

les inscrire sur leurs cartes avec une mention spéciale.

Dans ce cas, les employeurs s'acquittent de leurs contributions par l'apposition d'un timbre mobile.

L'article 14 comprend l'énumération des caisses où peuvent être ouverts à leur choix les comptes individuels des assurés ; après la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, il cite les sociétés ou unions de sociétés de secours mutuels. Ces sociétés sont admises, dit l'article 17, après avoir été préalablement agréées à cet effet, par décret, à assurer directement pour leurs sociétaires les retraites prévues à la présente loi.

Le service de l'encaissement des cotisations de ses membres et la constitution des caisses de retraites, tels sont les deux grands services dont la Mutualité est autorisée à se charger.

A cette collaboration, il était juste de donner un salaire. Les articles 12 et 18 fixent les allocations qui sont accordées en rétribution.

Une remise de 5 o/o pour les frais d'encaissement est calculée sur le montant des versements des assurés recueillis par les Sociétés de secours mutuels.

Une indemnité de 1 franc est allouée aux caisses de retraites annuellement et par compte individuel pour le fonctionnement de l'assurance.

Enfin, les Sociétés de secours mutuels reçoivent de l'État une allocation annuelle de 1 fr. 50, réduite

à 0 fr. 75 pour les assurés mineurs de moins de dix-huit ans, qui sera affectée à un dégrèvement de pareille somme sur la cotisation-maladie de l'assuré. Toutefois, cette allocation n'est pas attribuée si la cotisation versée pour l'assurance maladie est inférieure à 6 francs, et à 3 francs, si l'assuré a moins de dix-huit ans.

L'encaissement des cotisations et la création des caisses mutualistes, tels sont les champs d'activité réservés à la Mutualité.

Dès le début de la discussion de la loi, la participation de la Mutualité a été envisagée comme indispensable.

Il eut d'abord été impolitique de ne pas se servir des cadres tout créés qu'offraient les Sociétés de secours mutuels, de ne pas utiliser pour la diffusion d'une loi de prévoyance, des groupements qui, avant le législateur, s'étaient fondés pour coordonner, mettre en œuvre les principes mêmes qui étaient à la base de la loi.

Si l'on avait méconnu le mouvement mutualiste, si l'on n'avait pas fait appel à sa collaboration, on n'aurait pas seulement négligé un des facteurs du succès de la loi, mais on aurait de plus été injuste envers lui. La Mutualité, avant la loi du 5 avril 1910, poursuivait également comme but la constitution des retraites pour ses membres.

Plusieurs milliers de sociétés exigeaient de leurs

adhérents une cotisation spéciale pour la constitution d'une retraite de vieillesse ou d'invalidité. Il était à craindre que, si le régime qu'allait instituer le législateur, ne s'assouplissait pas en faveur des mutualistes, on découragerait les premiers artisans de l'assurance-vieillesse.

Une situation spéciale devait donc de droit être réservée à ceux qui avaient été à l'avant-garde, qui avaient donné, avant toute prescription légale, un merveilleux exemple de prévoyance.

A défaut de reconnaissance ou de justice, le législateur devait faire alliance avec la mutualité, sous peine de perdre un auxiliaire précieux pour la propagande de la nouvelle loi.

Il nous paraît maintenant indispensable de dénombrer les forces mutualistes. Nous connaissons les services qui lui ont été confiés, il nous faut savoir quel sera l'apport mutualiste. Cette étude est d'autant plus nécessaire que partisans et adversaires de la mutualité ont bien souvent déformé la vérité.

CHAPITRE II

LES FORCES DE LA MUTUALITÉ

Il importe, avant d'étudier la part de collaboration dévolue à la mutualité par la loi des retraites ouvrières, de connaître ce que peut faire la mutualité pour l'application de la loi.

Cette étude nous permettra de juger si le législateur lui a donné la part qu'elle méritait, ou s'il n'a pas trop escompté la force de la prévoyance libre. Plus loin, quand nous donnerons les résultats de l'effort mutualiste, nous apprécierons si la mutualité, à son tour, a répondu à l'appel du législateur.

Cette étude est d'autant plus nécessaire que, lorsque l'on parle de mutualité, il faut se garder de raisonner en prenant les chiffres globaux des statistiques, il faut, si l'on ne veut pas aller au-devant d'erreurs, analyser les chiffres, les sérier, les grouper suivant certaines catégories. Si l'on n'adopte pas cette discipline, on s'expose à faire œuvre de partialité ou d'injustice.

Nous puiserons nos éléments statistiques dans le rapport annuel au Président de la République sur les opérations des sociétés de secours mutuels pendant l'année 1910, qui est le dernier paru actuellement.

Il y avait, au 31 décembre 1910, 23.275 sociétés de secours mutuels comprenant 4.370.655 membres participants et 517.577 membres honoraires, soit au total 4.887.232 mutualistes. Ces derniers chiffres ne sont pas entièrement exacts ; ils ne représentent que l'effectif des 20.791 sociétés qui ont fourni leurs états statistiques à l'administration. Mais, comme les états fournis par les sociétés sont généralement majorés, on peut tenir ces chiffres comme serrant de bien près la réalité.

Il nous faut maintenant étudier les différentes catégories de sociétés et essayer de calculer quels sont les membres qui peuvent rentrer dans les cadres de la loi du 5 avril 1910.

Les 23.275 sociétés se décomposaient comme il suit : 20.096 sociétés approuvées, dont :

17.900 sociétés d'adultes, 2.196 sociétés scolaires et 3.179 sociétés libres.

L'effectif des sociétés approuvées était de 4 millions 473.364 membres dont 3.609.469 pour les sociétés d'adultes et 863.895 pour les sociétés scolaires.

L'effectif des sociétés libres était de 413.868 sociétaires.

On remarque dès maintenant que ce serait commettre une grosse erreur si l'on considérait comme susceptible d'entrer dans les cadres de la loi, l'effectif total des mutualistes qui comprend 4 millions 887.232 adhérents.

Il faut déduire tout d'abord les 517.577 membres honoraires qui donnent leur appui à la fois moral et financier aux sociétés, mais qui ne peuvent être des assurés de la loi. Il nous reste donc 4.370.655 adhérents.

De plus, les 863.896 scolaires n'ont pas, pour la plupart, l'âge légal pour entrer sous le régime de l'assurance; nous disons « pour la plupart » parce que les sociétés scolaires ont, depuis un certain temps, des sections d'adultes qui reçoivent, à la sortie de l'école, les enfants et les conservent généralement jusqu'au service militaire.

Il nous reste donc 3.552,596 mutualistes.

Ce chiffre imposant doit-il être retenu comme étant l'apport de la Mutualité à la loi des retraites ouvrières ?

Ce serait, à notre avis, s'illusionner beaucoup et établir, quand nous étudierons les résultats de l'application de la loi, un réquisitoire sévère contre la Mutualité.

Quels sont ces mutualistes ? Quelle est leur condition, leur rang social ?

Nous manquons de statistiques donnant les professions et situations des adhérents aux organismes mutualistes ; mais si nous jetons les yeux autour de nous, si nous oublions la classification des sociétés en sociétés approuvées et en sociétés libres, nous apercevons deux sortes de sociétés, la société soit urbaine ou rurale et la société d'usine ou à forme corporative.

Qu'est-ce que la société urbaine et la société rurale ?

C'est la société qui reçoit comme membres, des personnes appartenant à toutes les professions.

Elle recrute généralement sa clientèle dans les villes parmi les ouvriers à gros salaires, les employés et les petits commerçants ; dans les villages, parmi les cultivateurs ou fermiers ; les salariés ceux qui ont le plus besoin d'aide, de secours, ne vont que bien rarement s'affilier à ces associations de prévoyance. On peut affirmer que l'ouvrier le plus exposé au chômage, à la maladie, l'ouvrier à bas salaire, « l'ouvrier non qualifié » n'adhère jamais à une société de secours mutuels.

Qu'est-ce que la société d'usine et la société à forme corporative ?

C'est la société fondée entre les employés ou ouvriers d'une même entreprise. on pourrait même

l'appeler la société patronale, parce que généralement si elle n'a pas été créée par le chef de l'entreprise, elle est le plus souvent subventionnée par lui.

Quelquefois même, on doit faire partie de la société si l'on veut appartenir à l'entreprise dont elle dépend.

C'est une condition du contrat de travail intervenu entre l'employeur et le salarié.

Dans ces sociétés, la plupart sont des sociétés libres, les adhérents sont généralement jeunes, on y rencontre un très grand nombre de personnes de vingt à trente ans, tandis que dans le premier type de sociétés, les sociétaires de vingt à trente ans sont la minorité.

Cette différence de recrutement, d'âge, de situation provient de ce que les premières sociétés sont formées de membres volontaires, et qu'on ne comprend les vertus de la prévoyance qu'à l'âge de la maturité et sous bénéfice d'une certaine instruction, tandis que les secondes comprennent des adhérents obligatoires.

Dans un cas il y a liberté, dans l'autre, obligation et l'obligation, pour n'être pas celle de la loi, pour être le fait d'un patron, n'en est pas moins l'obligation.

Les sociétés à forme corporative, à l'encontre des sociétés d'usine, qui comprennent aussi bien les ouvriers que les employés de la même maison, ne se recrutent que parmi les membres d'une même pro-

fession : elles ont comme circonscription une ville, une région, voire même toute la France. Ces sociétés sont des formes supérieures de la prévoyance libre, elles réunissent parfois plusieurs milliers d'adhérents et ont une fortune sociale importante.

Les membres des sociétés d'usine et à forme corporative peuvent, à quelques exceptions près, faire partie de la loi des retraites ouvrières, mais quelle que large que soit la définition des assurés obligatoires ou facultatifs, il n'en est pas moins certain qu'un grand nombre des adhérents des sociétés de la première catégorie ne peuvent pas rentrer dans l'une ou l'autre des deux divisions fondamentales.

Nous ne sommes pas éloigné de la vérité en estimant qu'il n'y a pas plus de 1.500.000 mutualistes rentrant dans la catégorie des assurés obligatoires. La catégorie des assurés facultatifs serait, à notre avis, plus nombreuse. On peut donc admettre que la Mutualité peut fournir aux retraites ouvrières 3.500.000 adhérents.

Il nous reste maintenant à indiquer succinctement quels sont les différents risques couverts par les sociétés de secours mutuels et le taux moyen des cotisations.

Cette étude rapide s'impose si l'on veut porter un jugement sur la participation mutualiste à l'application de la loi. Ce n'est pas tout d'avoir des effectifs nombreux ; il faut que l'adhésion à une société de

secours mutuels implique en retour le sacrifice d'une cotisation. De plus, l'importance de cette cotisation doit être examinée, afin d'apprécier, plus tard, si elle constitue une charge trop lourde lorsque le mutualiste sera tenu à une cotisation obligatoire, en vertu de la loi des retraites ouvrières.

Parmi les sociétés approuvées, on distingue plusieurs catégories de sociétés lorsqu'on a en vue leur but.

La première catégorie comprend les sociétés dont le but principal est le secours en cas de maladie. Elles accordent néanmoins à leurs sociétaires des avantages accessoires tels que frais funéraires, secours aux veuves, aux orphelins et aux vieillards. Ces sociétés sont au nombre de 6.365 et comptent 736.341 membres, soit une moyenne de 116 membres par société. La cotisation moyenne des membres est de 10 fr. 84 pour les hommes, 7 fr. 46 pour les femmes et 3 fr. 44 pour les enfants.

La deuxième catégorie comprend les sociétés ayant pour but principal la maladie et la retraite. Ces sociétés sont au nombre de 8.295 avec 1.369.245 membres participants, soit une moyenne de 165 par société.

Les cotisations moyennes sont de 16 fr. 22 pour les hommes, 12 fr. 92 pour les femmes et 5 fr. 87 pour les enfants.

Ces deux catégories de sociétés forment la plus

grande partie du contingent mutualiste. Viennent ensuite les sociétés ayant la retraite pour but principal avec 459 sociétés, puis les sociétés d'assurances au décès et les mutualités maternelles.

Les sociétés libres sont au nombre de 3.179. Sur ce chiffre, 2.806 ont seules fourni à l'administration le compte rendu de leurs opérations pendant l'année 1910.

On compte 2.209 sociétés assurant le service maladie, 287 sociétés faisant le service maladie et de retraite, 73 sociétés de retraite, 237 sociétés ayant un autre but que la maladie ou la retraite.

La situation financière des sociétés approuvées donne comme recette en 1910, 69.343.278 francs se décomposant comme il suit :

Cotisation des membres participants.....	39.343.515 fr.
Cotisation des membres honoraires.....	4.332.416
Dons, legs et subventions.....	4.679.658
Amendes et droits d'entrée.....	1.559.377
Recettes et encaissements divers.....	5.076.476
Intérêts des fonds placés.....	<u>11.330.939</u>
Total.....	66.343.515 fr.

Les dépenses ressortent à 52.394.718 francs se décomposant comme il suit :

1° Dépenses de maladie :	
Honoraires des médecins.....	5.693.855 fr.
Frais pharmaceutiques.....	6.410.030
Indemnités pécuniaires de maladie.....	<u>11.657.726</u>
A reporter.....	23.761.611 fr.

Report

2° Dépenses pour la retraite:	23.761.611 fr.
Versements au fonds commun des retraites	4.736.788
Versements sur les livrets individuels de la (C.N.R.V.).....	1.039.926
Allocations payées sur les fonds libres :	
A. Aux vieillards	6.598.290
B. Aux infirmes et incurables	715.910
3° Secours aux veuves et orphelins.....	2.706.577
4° Frais funéraires	1.608.488
5° Frais de gestion.....	2.796.834
6° Dépenses et paiements divers.....	8 431.718
Total	52.394.718 fr.

Au 31 décembre 1910, ces sociétés possédaient des capitaux placés ou en caisse pour 288.029.824 francs.

En 1910, la situation financière des sociétés libres s'établit ainsi : les recettes se sont élevées à 11.562, 146 francs, les dépenses, à 8.462.254 francs.

Au 31 décembre 1910, leur fortune s'élève à 53.407.376 francs.

TITRE II

CHAPITRE PREMIER

L'ENCAISSEMENT

LA JUSTIFICATION DE CETTE DÉROGATION AU RÉGIME COMMUN DE
LA LOI. — L'EXTENSION DE L'ENCAISSEMENT AUX NON-MUTUA-
LISTES.

Avant la loi du 5 avril 1910, la Mutualité avait couvert la France de ses milliers de sociétés qui imposaient à ses membres des cotisations de taux différents pour les assurer contre les multiples risques qui peuvent frapper l'homme. Cependant l'assurance maladie était le but poursuivi de préférence. On peut même dire que l'assurance maladie est la raison même de la Mutualité. A l'origine, les premiers groupements qui se formèrent n'accordèrent à leurs adhérents que des secours en cas de maladie. Plus tard, encouragés d'ailleurs par les gouvernements, de nombreuses sociétés dépassant le secours en cas

de maladie, les frais du pharmacien et du médecin, assurèrent à leurs adhérents une pension de retraite. Ces pensions étaient constituées suivant différentes modalités ; elles étaient tantôt accordées avec les revenus du fonds commun inaliénable, tantôt elles revêtaient la forme d'allocations viagères prises sur les ressources de la société ; enfin, grand nombre de sociétés constituaient la retraite de leurs membres en versant une cotisation spéciale sur le livret individuel de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse pris aux noms de leurs adhérents.

Il était à craindre que la cotisation obligatoire exigée par la loi du 5 avril 1910 ne vint souvent s'opposer à la cotisation mutualiste qui était volontaire.

La cotisation obligatoire allait-elle concurrencer la cotisation libre et ainsi la nouvelle loi mettre en péril l'œuvre mutualiste. Nous croyons, pour notre part, que les dangers ont été exagérés par les défenseurs de la prévoyance libre.

Il est difficile d'admettre, du moins dans la généralité des cas, qu'une nouvelle cotisation de 7 francs (celle exigée par la loi des retraites ouvrières) soit une charge écrasante pour le mutualiste et le contraigne à abandonner la société à laquelle il était affilié.

Ce qui est plus exact, c'est que la nouvelle loi pouvait peut-être tarir le recrutement mutualiste,

relâcher même le lien qui unissait le sociétaire à sa société, puisqu'en dehors d'elle il pouvait se constituer une retraite.

Le législateur, dans le but de sauvegarder l'œuvre de la Mutualité et de s'assurer de si précieux pionniers, fit fléchir la règle fondamentale du précompte en leur faveur.

L'article 3 qui définissait le précompte, accorde aux mutualistes, dans un paragraphe suivant, la faculté de ne pas y être astreints. Les Sociétés de secours mutuels et unions de Société de secours mutuels régies par la loi du 1^{er} avril 1898 sont autorisées à encaisser les versements effectués par leurs membres pour les retraites ouvrières.

Lors de la discussion de la loi, certains parlementaires demandaient qu'une semblable prérogative fût accordée à la prévoyance indépendante, à la Mutualité demeurée en dehors du régime de la loi du 1^{er} avril 1898. Le ministre du Travail s'y opposa et, pour qui connaît les destinées trop diverses et les promesses inconsidérées faites par ces sociétés qui ont lésé souvent de nombreux travailleurs, on ne peut que se féliciter de ce refus.

La faculté d'effectuer l'encaissement confère surtout des avantages moraux. Elle associe les sociétés à la constitution des retraites obligatoires, tâche qu'elle poursuivait avant la loi. Elle ne sépare pas le mutualiste de sa société ; comme par le passé, il

il n'aura qu'un seul intermédiaire, la société qu'il a librement choisie.

Le service de l'encaissement constitue un service annexe, autonome, qui échappe à l'attraction de la loi du 1^{er} avril 1898 qui régit les Sociétés de secours mutuels.

L'encaissement s'applique à tous les membres de la société assurés de la loi du 5 avril 1910 qui en font la demande. Mais là ne se borne pas le domaine de l'encaissement ; il s'étend, en outre, aux membres de la famille des sociétaires qui, n'étant pas eux-mêmes sociétaires, participent néanmoins à certains avantages prévus par les statuts.

Mais ce champ ne paraissait pas assez vaste, puisque dès le début la mutualité demanda l'autorisation de pouvoir recevoir les versements de tous les assurés indistinctement. Cette demande, si intéressante qu'elle soit, paraissait inadmissible en législation.

L'article 3 de la loi n'a fait fléchir le principe du précompte qu'en faveur des mutualistes. Il semblait donc impossible d'étendre cette faculté aux non mutualistes.

La mutualité obtint satisfaction, grâce à une interprétation ingénieuse mais peu juridique, de la loi du 5 avril 1910.

Pour autoriser les sociétés à effectuer l'encaissement des non mutualistes, il suffisait de considérer

les assurés de la loi des retraites ouvrières comme des mutualistes et, à l'appui de cette thèse, on cite l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1898 ainsi conçu :

Les Sociétés de secours mutuels sont des associations de prévoyance qui se proposent d'atteindre un ou plusieurs buts suivants :

Assurer à leurs membres participants et à leurs familles des secours en cas de maladie, blessures ou infirmités ; leur constituer des pensions de retraites ; contracter à leur profit des assurances individuelles ou collectives en cas de vie, de décès ou d'accidents, pourvoir aux frais des funérailles et allouer des secours aux ascendants, aux veufs, veuves ou orphelins des membres participants décédés.

Les Sociétés de secours mutuels ont ainsi le droit de se former pour poursuivre un seul objet, par exemple, la retraite. Ceci est un principe de droit commun incontestable ; l'article 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1898 a même indiqué les modes de retraites qui pourraient être employés. Cette énumération ne peut être limitative, elle indique seulement ceux qui existaient alors. Il ressort, de là, qu'un assuré de la loi du 5 avril 1910, en versant sa cotisation au titre de cette loi, fait acte de mutualiste, il prend la qualité de mutualiste.

Dès lors, pour qu'une Société de secours mutuels soit admise à recevoir les versements des assurés non mutualistes, il suffit que, par modification statutaire,

elle indique qu'elle recevra comme membres participants les assurés de la loi du 5 avril 1910 qui s'engageront au seul paiement de la cotisation légale.

Cette nouvelle jurisprudence fut établie à la suite de l'interpellation à la Chambre de M. Lairolle le 12 juin 1911. Nous reviendrons d'ailleurs sur cette nouvelle orientation quand nous parlerons des caisses mutualistes, car ce fut à cette occasion que le droit pour les caisses mutualistes de recevoir indistinctement tous les assurés de la loi des retraites ouvrières fut reconnu. Toutefois, une condition fut imposée aux sociétés, elles durent créer des sections spéciales au sein de leurs sociétés qui ne comprendraient, comme adhérents, que les assurés de la loi des retraites ouvrières. Ceux-ci ne seraient tenus, comme cotisation, qu'au seul versement de celle exigée par la loi et en vue de se constituer une pension par l'intermédiaire d'une des caisses agréées en vertu de la loi du 5 avril 1910.

Cette création d'une section spéciale était logique en principe, puisque ces nouveaux adhérents ne participaient pas aux autres avantages de la société. Rien d'ailleurs n'empêchait ces adhérents de se faire inscrire aux autres services de la société et d'acquitter la cotisation mutualiste.

Cette interprétation fut un gros avantage pour la mutualité. Il est, en effet, hors de doute que la création de ce nouveau service contribuera à amener de

nouvelles adhésions aux autres services mutualistes.

Ces sections spéciales, d'autre part, serviront à la diffusion de la loi, principalement dans les centres ruraux.

La Société de secours mutuels sera l'organisme où les assurés viendront verser leur cotisation. Ce mode de versement aura une vertu particulière puisqu'il sera fait volontairement ; il sera, en ce sens, beaucoup plus éducatif que le prélèvement obligatoire effectué par l'employeur. Il intéressera davantage l'ouvrier, qui comprendra mieux la valeur de son effort et pourra même l'augmenter en adhérant à un autre service mutualiste. Il y aura, en quelque sorte, un travail de cristallisation dont le centre sera la Société de secours mutuels qui apparaîtra comme l'organisme indispensable.

CHAPITRE II

LE FONCTIONNEMENT DE L'ENCAISSEMENT LA COMPTABILITÉ ET LE CONTROLE DE L'ENCAISSEMENT

Le précompte s'analyse en une double opération effectuée par le patron. Il opère un prélèvement d'office sur le salaire de son ouvrier correspondant aux versements exigés par la loi et il y ajoute une somme égale représentant sa part.

La règle du précompte a été enfreinte en faveur des membres des Sociétés de secours mutuels et de certains autres organismes.

Toute société ou union de Sociétés de secours mutuels fonctionnant dans les conditions de la loi du 1^{er} avril 1898, qui veut être admise à faire l'encaissement des versements de ses membres assurés de la loi des retraites ouvrières, adresse au préfet du département, dans lequel elle a son siège, une demande signée par son président.

Cette demande est accompagnée :

1^o D'un extrait de la délibération de l'Assemblée générale par laquelle la société ou l'union de Sociétés

a déclaré vouloir se charger de l'encaissement des versements obligatoires ou facultatifs de ceux de ses adhérents qui le demanderaient ;

2° Des statuts de la société ;

3° Du règlement intérieur adopté par l'Assemblée générale pour le service de l'encaissement ;

4° Des comptes des trois dernières années.

Il est remis à la société un récépissé de la demande et des pièces annexes indiquant la date de leur arrivée à la préfecture.

Le préfet transmet, sans retard, le dossier avec ses observations au ministère du Travail.

Il est statué sur la demande par les ministres du Travail et des Finances, dans un délai de trois mois, à partir de la date de son arrivée à la préfecture.

Si, à l'expiration de ce délai, la société n'a pas reçu notification de la décision des ministres, elle peut considérer sa demande comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État.

L'assuré obligatoire ou facultatif qui désire opérer ses versements à la société collectrice, dont il est adhérent, en fait la déclaration écrite au président et désigne, parmi les caisses d'assurances indiquées par la société, celle à laquelle son compte individuel doit être ouvert.

Les encaissements sont effectués pour le compte d'une des caisses d'assurances autorisées à constituer

des retraites par l'article 14 de la loi et qui sont au choix de l'assuré :

1° La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ;

2° Les sociétés ou unions de Sociétés de secours mutuels spécialement agréées à cet effet ;

3° Les caisses départementales ou régionales de retraites ;

4° Les caisses patronales ou syndicales de retraites ;

5° Les caisses de syndicats de garantie liant solidairement les patrons adhérents pour l'assurance de la retraite ;

6° Les caisses de retraites de syndicats professionnels.

Les organismes collecteurs ont été envisagés par le législateur comme des intermédiaires entre les assurés et les caisses d'assurances, ils ont pour mission de faciliter le recouvrement des versements obligatoires et de généraliser celui des versements facultatifs.

Les organismes collecteurs peuvent opérer simultanément pour le compte de plusieurs caisses ; il suffit que le règlement intérieur adopté spécifie que la société recevra les versements pour ces dites caisses.

Comme la collecte n'est qu'un service facultatif, les Sociétés de secours mutuels ne peuvent astreindre leurs adhérents, soumis à la loi, à utiliser ce service.

Ceux-ci doivent en faire la demande individuellement

La déclaration du sociétaire, qui demande à verser sa cotisation par l'intermédiaire de sa société, est mentionnée sur sa carte par l'apposition d'une mention qui dispensera l'employeur de retenir la part de l'ouvrier sur son salaire.

Aux époques fixées par le règlement intérieur (ces époques ne peuvent être supérieures à un trimestre), le trésorier de la société fait l'appel des cartes et demande aux adhérents leur cotisation qui doit être, pour un même laps de temps, égale à celle représentée sur la carte en timbres patronaux.

Les cotisations doivent être immédiatement transformées en timbres qui sont opposés sur les cartes. En aucun cas le trésorier du service de l'encaissement ne doit conserver de numéraire.

Lorsqu'un assuré obligatoire refusera de se soumettre au contrôle de la société ou de verser sa cotisation, la société s'abstiendra d'apposer sur sa carte la mention indiquant à l'employeur qu'il n'a pas à faire de retenue sur le salaire. A partir de ce moment, l'assuré rentre sous le régime du précompte patronal.

Lorsque la durée d'une carte d'un assuré vient à expiration, le trésorier fait la récapitulation des versements inscrits au compte individuel de cet assuré et invite, s'il y a lieu, l'assuré à parfaire ses ver-

sements s'ils n'atteignent pas le minimum imposé par la loi.

Généralement les sociétés font coïncider la date des versements de la loi des retraites ouvrières avec celle de la cotisation mutualiste. Le trésorier du service de l'encaissement doit s'assurer que sur chaque carte figurent les versements correspondant à la période de validité de cette carte.

Il est en effet important que chaque carte comporte un versement annuel suffisant pour que toutes ces cartes entrent en compte lors de la liquidation de leur pension pour le calcul des allocations de l'État.

Les assurés qui n'ont pas effectué intégralement le montant de leurs cotisations, perdent également le droit à l'allocation de dégrèvement de la cotisation maladie prévue à l'article 18.

Si l'encaissement a lieu trimestriellement et à terme échu, le trésorier exigera de chaque assuré, au versement du dernier trimestre de validité de la carte, une cotisation supplémentaire calculée d'après le nombre de jours séparant la date de la perception de celle de l'anniversaire de naissance porté sur la carte annuelle.

Les sociétés sont autorisées à se charger de faire apposer sur les cartes de leurs adhérents, avec le consentement des employeurs, les timbres représentant les versements patronaux.

Les sociétés d'usine usent principalement de cette faculté, on peut même dire, que par suite d'un accord non prévu par le législateur, ces sociétés après entente avec les patrons de leurs adhérents, sont déchargées de tout travail.

Le trésorier de la société étant en même temps comptable ou employé de l'usine, continue d'employer le précompte.

Une seule distinction subsiste ; au lieu d'apposer des timbres mixtes, il fractionne le versement global en timbres patronaux et ouvriers.

C'est l'arrêté du 25 avril 1911 pris par les ministres du Travail et des Finances qui fixe les prescriptions, la comptabilité auxquelles devront se soumettre les sociétés autorisées à faire l'encaissement.

Cette comptabilité prévoit la tenue de deux livres, dont l'un même est facultatif; elle exige de plus une déclaration écrite de la part de chaque assuré qui veut faire ses versements à la société.

On a essayé de réduire au strict minimum la comptabilité de ce service. Tout d'abord, parce que si l'on va au fond des choses, on s'aperçoit que le rôle de la société consiste uniquement à apposer des timbres sur les cartes et que, par conséquent il n'y a pas de maniement de fonds, d'où en principe impossibilité de détourner les versements puisque ceux-ci sont changés *ipso facto* en timbres, en présence de l'assuré. Les fonctions d'administrateurs des

sociétés de secours mutuels étant gratuites, on courrait grand risque de ne trouver personne désirant prendre la responsabilité de ce service si on compliquait les règles comptables. Les rédacteurs de cet arrêté ne devaient pas oublier non plus que, dans un grand nombre d'organismes mutualistes, l'instruction de tous les membres était parfois rudimentaire, d'où la nécessité de règles simples.

Nous verrons si les auteurs de l'arrêté du 25 avril ont atteint ce double but, à savoir l'établissement d'une comptabilité permettant de vérifier à tout moment la marche du service et enfin une comptabilité pouvant être tenue par n'importe qui.

La déclaration écrite que les assurés obligatoires ou facultatifs sont tenus de faire lorsqu'ils entendent effectuer leurs versements par l'intermédiaire de leur société est établie selon une forme prévue par l'arrêté.

Cette déclaration reproduit les principales mentions qui figurent sur le bulletin établi déjà par les assurés lors de leur inscription sous le régime de la loi.

Cette déclaration reste valable tant que l'assuré continue à effectuer ses versements par l'intermédiaire de la même caisse collectrice. Elle n'a besoin d'être renouvelée qu'au cas où, deux fois de suite, l'assuré aurait négligé de produire sa carte annuelle

dans les délais fixés par la société pour le versement de sa cotisation.

Les déclarations sont numérotées par ordre d'arrivée et conservées dans des chemises spéciales par série de cent déclarations. Le seul livre obligatoire est le carnet modèle numéro 2 que l'on devrait appeler le journal.

Les pages de ce carnet sont divisées en un certain nombre de cases.

Au reçu de la déclaration de l'assuré, la société procède dans l'ordre indiqué aux opérations suivantes :

1^o Elle attribue à la déclaration de l'assuré un numéro d'ordre ;

2^o Elle réserve à chaque assuré, au carnet modèle numéro 2, une case en tête de laquelle sont portés : le numéro donné à la déclaration, le nom de l'assuré, la série et le numéro de sa carte ;

3^o Si elle tient le répertoire alphabétique, elle y inscrit le numéro de la déclaration, nom, série et numéro de l'assuré, folio et numéro du compte ouvert ;

4^o Elle appose sur la carte annuelle la mention qu'elle se charge de l'encaissement des versements personnels de l'assuré et y porte en outre le folio et le numéro du compte ouvert ;

5^o Avant de rendre la carte annuelle à l'assuré, elle inscrit, s'il y a lieu, les versements effectués.

Le répertoire alphabétique ou grand livre, dont la tenue est facultative, est utile pour retrouver facilement sur les différents carnets des comptes individuels, les comptes successifs ouverts à chaque assuré. La tenue est en fait indispensable pour les sociétés collectrices ayant un grand nombre de membres.

Les sociétés collectrices sont placées pour les opérations d'encaissement effectuées, sous le contrôle des receveurs des Finances, et dans le département de la Seine, du receveur central des finances.

Elles sont également soumises, pour les mêmes opérations, aux vérifications de l'inspection générale.

Le contrôle et les vérifications s'exercent au siège de la société.

Il peut être procédé à l'appel total ou partiel des cartes des assurés, si l'agent du contrôle ou de vérification juge cette mesure indispensable.

Les trésoriers des sociétés collectrices sont tenus de communiquer, sans déplacement, tant aux receveurs des finances qu'aux inspecteurs des finances, tous les documents relatifs aux opérations d'encaissement effectuées.

Les receveurs des finances et le receveur central des finances de la Seine, ainsi que les inspecteurs des finances doivent, lors de leurs opérations sur place et immédiatement avant d'y procéder, en

donner avis au président de la société, afin qu'il puisse y assister ou s'y faire représenter.

Ils communiquent leurs observations au trésorier et au président et envoient avec les réponses de ces derniers le dossier au ministre des Finances, qui le transmet au ministre du Travail et se concerte avec lui sur la suite à y donner.

L'admission d'une société collectrice à se charger de l'encaissement des versements de ses adhérents peut être retirée pour irrégularités commises dans le service de l'encaissement, et notamment pour négligence dans le recouvrement des versements obligatoires.

La société doit être préalablement mise en demeure par le ministre du Travail de produire ses observations sur les motifs invoqués à l'appui du retrait d'admission.

Un délai lui est imparti par la mise en demeure pour régulariser sa situation. Si, à l'expiration de ce délai, la société n'a pas procédé à cette régularisation, le retrait de l'admission est prononcé par les ministres du Travail et des Finances, après avis de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières.

La société qui a été l'objet d'une mesure de cette nature, ne peut être admise de nouveau à se charger de l'encaissement des versements qu'après un délai minimum de trois ans.

CHAPITRE III

L'ATTRIBUTION DE LA REMISE DE 5 o/o

LES RÉSULTATS ET LA RÉFORME DE L'ENCAISSEMENT. — L'ENCAISSEMENT EFFECTUÉ PAR D'AUTRES ORGANISMES QUE LES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS.

Comme rétribution du service de l'encaissement, les Sociétés de secours mutuels reçoivent une remise de 5 o/o sur les sommes perçues.

L'article 12 de la loi qui accorde cette allocation s'exprime ainsi : « Une remise de 5 o/o pour les frais d'encaissement et d'envoi des fonds à l'établissement assureur. »

L'indemnité de 5 o/o parait donc être aux termes de la loi la rémunération de deux services distincts. Il faut, pour que les sociétés puissent prétendre y avoir droit, qu'elles reçoivent tout d'abord les versements de leurs adhérents et enfin qu'elles se chargent de l'envoi des fonds à l'établissement assureur.

Nous apercevons bien la première opération qui consiste à transformer en timbres et à les apposer

sur les cartes les cotisations, mais la seconde opération n'existe pas. Il y a là une erreur du législateur, à moins d'admettre qu'il ait eu l'intention de dispenser les Sociétés de secours mutuels collectrices de l'apposition des timbres. Les versements effectués auraient été représentés par une simple écriture passée dans la comptabilité des sociétés.

Cette solution, si elle avait été admise, eût été une grosse complication, elle aurait augmenté la responsabilité des sociétés qui auraient eu des fonds à conserver et à en faire l'envoi. Les versements patronaux auraient continué, comme par le passé, à figurer en timbres sur les cartes, alors que les cotisations des assurés n'auraient été représentées que par une mention manuscrite.

L'hypothèse d'une erreur de la part du législateur apparaît donc comme seule plausible.

L'encaissement ne consiste que dans une seule opération : la perception des versements personnels des assurés.

L'erreur du législateur a été, il nous semble, la cause d'une interprétation inexacte de la part de l'administration. A différentes reprises, des caisses autorisées à assurer directement pour leurs sociétaires les retraites prévues par la loi, effectuèrent également l'encaissement de leurs cotisations. L'administration leur reconnut le droit de faire l'encaissement des cotisations, après toutefois que ces caisses

lui eurent fait parvenir un règlement intérieur concernant ce service, mais elle refusa d'accorder l'allocation de 5 o/o. Une des raisons invoquées, si ce n'est pas la principale, fut qu'il n'y avait pas envoi de fonds à l'établissement assureur, puisque c'était ce dernier qui se chargeait de recueillir les cotisations.

La remise de l'allocation de 5 o/o aux sociétés intéressées a déjà donné lieu à deux modes de répartition différents. Tout d'abord, aux termes des articles 115 et 116 du décret du 25 mars 1911, la liquidation de la remise de 5 o/o était effectuée par les soins du ministre du Travail, d'après le montant des encaissements constatés sur chaque carte annuelle. Cette somme était portée, par la Caisse des dépôts et consignations, au crédit du compte courant de la caisse d'assurance à laquelle était inscrit le titulaire de la carte. C'était à cette caisse qu'était dévolu le soin d'attribuer et de payer la remise à l'organisme ayant reçu le versement.

La circulaire du 10 août 1912 est venue abroger cette procédure. Désormais l'ordonnement du montant des allocations a lieu au nom des organismes d'encaissement eux-mêmes. On a donc supprimé l'intermédiaire de la caisse d'assurance.

Les raisons de ce changement se résument dans cette simple observation : c'est que l'envoi par les caisses d'assurance du montant des remises aux organismes

collecteurs était une trop lourde charge pour leurs finances.

Le ministre du Travail fait l'attribution des allocations semestriellement.

Cette nouvelle façon de procéder, outre qu'elle complique la tâche de l'administration, encourt le grave reproche de rompre tout lien entre les caisses et les sociétés collectrices, alors qu'il y aurait intérêt à augmenter les points de contact à associer plus étroitement ces différents organismes.

Au lendemain du vote de la loi, un grand nombre de sociétés ont sollicité l'autorisation d'effectuer l'encaissement des versements de leurs membres adhérents à la loi des retraites ouvrières, mais ce zèle s'est ralenti depuis. Il y a même rétrogradation, puisque le nombre des sociétés qui renoncent à assumer ce service, dépasse de beaucoup celui des demandes nouvelles. Sur près de 24.000 sociétés de secours mutuels 3.140 ont été autorisées à faire la collecte. Il est à noter que la totalité des demandes a été accueillie favorablement à quelques unités près.

On doit constater que les Sociétés de secours mutuels ont mis peu d'empressement à user de la faculté prévue à l'article 3.

Cependant, si l'on se reporte à la discussion des différents articles de la loi, soit devant la Chambre, soit devant le Sénat, on remarque que c'est à la

demande des représentants des mutualistes que cette faveur fut accordée.

A la tribune du Sénat, M. Ribot exprimant le désir de faire participer la mutualité à l'application de la loi, entrevoyait que si ce rapprochement n'était pas opéré, il pourrait se produire chez les mutualistes cette croyance, que la loi était organisée contre leurs œuvres.

Les mutualistes firent valoir, et avec raison, les avantages d'une collaboration étroite de la mutualité et de la loi. Ils montrèrent que les précurseurs de la prévoyance devaient avoir droit à un régime spécial.

La théorie semble cependant avoir été démentie par les faits.

Quelles sont les causes de l'abstention des sociétés à organiser ce service ?

Le rapport sur l'application de la loi du 5 avril 1910 adressé au Président de la République, signale qu'il ne faut pas s'étonner de l'écart qui existe entre le nombre des sociétés qui ont demandé à être agréées, et le nombre des sociétés existantes. Beaucoup de sociétés ne comportent, parmi leurs adhérents, qu'un nombre très faible d'assurés de la loi, et par suite, n'ont aucun intérêt à se charger de l'encaissement des versements.

Cette affirmation est-elle bien exacte ?

Il nous semble, quant à nous, que la majorité,

des membres de ces sociétés peuvent être assurés, sinon obligatoires, tout au moins facultatifs. S'il en était autrement, les attaques contre la mutualité, contre les millions alloués annuellement, seraient bien près d'être justifiées.

Nous persistons à croire, comme nous l'avons indiqué au début de cette étude, qu'il doit y avoir environ 3.500.000 mutualistes susceptibles d'être assurés ; nous avons également indiqué que le nombre de ceux rentrant sous l'assurance facultative devait l'emporter sur ceux de l'assurance obligatoire.

Une raison de cette abstention, la principale à notre avis, c'est que les mutualistes comme les autres assurés sont réfractaires à la loi. Ceci peut sembler au premier abord paradoxal. Voici en effet plusieurs millions de citoyens qui, dans un État, avant toute loi imposant l'obligation, simplement parce qu'ils sont persuadés de la vertu de la solidarité, se sont groupés par sociétés pour lutter contre les nombreux risques qui peuvent nous assaillir à chaque instant, qui versent volontairement des cotisations souvent élevées en vue de l'assurance contre la maladie, le décès ou la vieillesse.

Une loi vient établir un régime de retraite qui assure une pension de beaucoup supérieure à celle qu'ils se constituaient ; les employeurs des assurés sont tenus à une cotisation égale à celle des salariés.

et de plus l'État majore cette pension. Cependant, malgré tous ces avantages, ces mutualistes refusent ce régime de faveur.

Pour trouver une explication plausible à ce refus, il faut, non pas comparer la retraite mutualiste à la retraite de la loi du 5 avril 1910, il faut surtout tenir compte des mobiles psychologiques qui animent les individus.

Les mutualistes avaient produit un magnifique effort volontairement, librement, sans contrainte aucune, ils ont cru, à tort, il est vrai, que le législateur en instituant une loi obligatoire allait détruire, attaquer la floraison abondante de leurs œuvres.

Les représentants des mutualistes dans les deux Chambres ont donné cependant leur acquiescement, dès la première heure, au législateur. Mais qu'importe la soumission des chefs, si les troupes disséminées sur tout le territoire n'ont pas ratifié cette adhésion, s'ils croient au péril, au danger qui menace leurs groupements.

Il y eut, malgré les dirigeants, à l'encontre même, une hostilité contre la loi, dans les milieux mutualistes. Cette hostilité, hâtons-nous de le dire, va sans cesse diminuant ; on finit par reconnaître que rien de ce qui avait été créé avant la loi ne subira d'atteinte, qu'au contraire la loi donnera une nouvelle impulsion à la mutualité. Cependant les malentendus même dissipés, on hésite encore à se soumettre.

Il y a toute une éducation à refaire, ce ne peut être que l'œuvre du temps.

Une autre raison a été invoquée. Le mutualiste attaché à sa société qui est son œuvre, s'astreint de ce fait à une cotisation. Celle-ci peut être le maximum de l'effort de prévoyance qu'il peut s'imposer pour la constitution d'une retraite. Or, la loi vient lui intimer l'ordre de verser une nouvelle cotisation en vue d'une seconde retraite, il est naturel que le mutualiste cherche à esquiver cette nouvelle charge en n'adhérant pas à la loi.

On ne peut que se féliciter de l'attachement du mutualiste à sa société, mais encore peut-on s'étonner qu'il renonce bénévolement à une retraite plus avantageuse que celle qu'il peut obtenir par l'intermédiaire de sa société.

On a d'ailleurs beaucoup exagéré le fardeau de la cotisation de la loi du 5 avril 1910. Il n'est pas un travailleur, à notre avis et sauf quelques rares exceptions, qui ne puisse effectuer un versement annuel de 9 francs. Le mutualiste, à cause justement du recrutement sélectionné des sociétés, peut toujours s'astreindre au double versement de sa cotisation mutualiste et de celle de la loi des retraites ouvrières.

Cette objection ne peut plus maintenant être opposée. Actuellement les sociétés de secours mutuels sont autorisés, après modification de leurs statuts à prélever sur leur cotisation mutualiste affectée à la

constitution d'une retraite, le montant de la cotisation de la loi des retraites ouvrières.

On ne peut que regretter, au point de vue mutualiste, ce changement d'affectation de la cotisation.

Il est banal de répéter que les retraites de la loi du 5 avril 1910 sont insuffisantes, dans de nombreux cas, à assurer une vieillesse paisible à leur titulaires et à les mettre à l'abri du besoin.

Ces retraites peuvent convenir au travailleur des champs, elles sont trop modestes pour l'assuré qui habite les villes. Pour tous ceux qui ont besoin de ressources plus fortes, la retraite de la société de secours mutuels était indispensable. Selon les salaires obtenus, le mutualiste s'assurait une seconde retraite qui pouvait doubler la première, la retraite de la loi du 5 avril 1910 apparaissait alors comme un minimum obligatoire que devait se constituer tout travailleur ; la retraite mutualiste venait s'ajouter, augmenter un minimum souvent insuffisant.

Dans de nombreux cas, les sociétés n'ont pas demandé à effectuer l'encaissement parce qu'elles ont jugé que ce service était peu rémunéré, que la remise du 5 o/o était trop modeste. Cela est parfaitement exact si l'on juge l'encaissement au point de vue des avantages financiers, mais il y a d'autres avantages qui, pour moraux qu'ils soient, ne sont pas à dédaigner.

La mutualité n'est pas une société d'assurance qui

fait des affaires, qui a des actionnaires à rétribuer ; la mutualité est tout autre chose. Elle est constituée par une infinité de groupements, d'individus qui s'associent entre eux pour lutter contre l'adversité.

Par l'encaissement, les sociétés de secours mutuels peuvent être l'instrument idéal de l'application de la loi des retraites ouvrières ; elles peuvent trouver également, dans l'organisation de ce service, un merveilleux moyen de publicité pour recevoir de nouvelles recrues à leurs services mutualistes. Si les sociétés le voulaient, elles pourraient grouper la presque totalité des assurés, c'est là une œuvre qui ne devrait pas les laisser indifférentes.

Si la mutualité veut connaître de nouvelles conquêtes, si elle veut être une force, si elle veut, comme elle en a la prétention, servir d'intermédiaire pour l'application des nombreuses lois sociales, il ne faut pas qu'elle se fige dans le passé, elle doit évoluer, modifier ses formules ; si elle regarde avec amertume l'État tenter d'organiser des retraites obligatoires aux travailleurs, qu'elle se console. D'autres tâches solliciteront toujours son zèle, il y aura toujours un champ trop vaste à l'essor des initiatives privées.

Le domaine de l'assurance maladie est loin d'être épuisé ; c'est là son domaine, sa fonction par excellence, ses ressources financières ne seront jamais trop considérables. Mais il y a un éparpillement, une dissémination des efforts dans toutes les directions.

qui contribuent pour beaucoup à les rendre inefficaces.

Il ne semble pas, en examinant jusqu'à maintenant les opérations effectuées par les sociétés collectrices, que les résultats aient été satisfaisants. La plupart des sociétés méconnaissent les prescriptions réglementaires qui régissent le service de l'encaissement ; beaucoup ont borné leur activité à demander l'autorisation, mais n'ont encore effectué aucune opération.

Dans les sociétés où ce service fonctionne, les comptes ouverts ne sont pas en rapport avec le nombre des membres de la société assurés de la loi ni même de ceux qui ont fait une déclaration. De nombreux comptes sont abandonnés ou donnent lieu à des versements incomplets.

Loin d'être utile à la loi, l'encaissement devient un moyen de s'y soustraire.

Sur 3.140 sociétés collectives, 1.360 seulement ont reçu des versements de leurs adhérents pendant l'année 1912. Le nombre des cartes annuelles échangées, pour lesquelles l'encaissement des versements ouvriers avait été fait par une société de secours mutuels s'élève pendant la période du 3 juillet 1911 au 31 septembre 1912 à 77.284 sur 2.281.173 cartes échangées. Le montant des versements encaissés par les sociétés a été, pendant la même période de temps, de 526.351 fr. 64 sur 24.581.901 fr. 90, montant

total des sommes reçues par les caisses d'assurance.

Le montant total moyen de la cotisation encaissée est de un peu plus de 6 francs.

Si l'on recherche dans quelles proportions et vers quelles caisses s'orientent les cotisations reçues par les sociétés, on constate que 315.334 fr. 65 ont été affectés à des caisses mutualistes, 215.569 fr. 97 ont été reçus par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, 9.056 fr. 46 par les caisses départementales et 1.986 fr. 52 par des caisses syndicales ou patronales.

Dans les caisses mutualistes, les sommes collectées par les sociétés représentent 37,64 o/o du montant total des sommes reçues ; 0,89 o/o des sommes reçues par la Caisse nationale des retraites, 1,64 o/o des sommes reçues par les caisses départementales et 0,36 o/o des sommes reçues par les caisses syndicales et patronales.

En 1913 le nombre des sociétés collectives ayant recueilli des cotisations, a considérablement dépassé celui de l'année 1912 ; il passe de 1.360 à 2.303 et le montant des sommes reçues de 536.351 fr. 64 à 1.200.000.

Quoiqu'il y ait progrès, les résultats sont encore notoirement insuffisants ; encore plus de 1.000 sociétés agréées à recevoir les cotisations de ses membres n'ont fait aucune opération après deux années et demie d'application de la loi. Dans de nombreux cas, le précompte écarté en faveur des mutualistes a

permis aux sociétaires de ne pas effectuer des versements complets.

L'encaissement ne fonctionne réellement et d'une façon régulière que dans les sociétés d'usine. Là, où tous les ouvriers, quel que soit leur âge, sont assurés ; la collecte a lieu généralement à l'usine et elle est faite souvent par le comptable de l'employeur qui fait en même temps l'apposition des timbres patronaux.

La collecte est loin d'avoir donné les résultats que l'on pouvait escompter ; c'est cependant un service qui, à notre avis, peut contribuer le plus à la diffusion de la loi et de l'idée mutualiste. Mais il faut que les milieux mutualistes considèrent, en assumant cette tâche, autre chose que les avantages financiers.

Le gouvernement s'est inquiété de cette indifférence et a déposé, le 24 juin 1912, un projet de loi en vue d'améliorer la loi sur les retraites et autorise notamment les sociétés de secours mutuels à effectuer le recouvrement des contributions patronales et des versements ouvriers.

Nous doutons cependant que cette modification de l'article 3 secoue l'apathie des Sociétés de secours mutuels.

L'exposé des motifs de la proposition de la loi déposée contient différentes modifications que nous allons relater.

Les trois types de timbres correspondant aux

diverses modalités que peut présenter le paiement des cotisations et qui sont la cause de nombreuses erreurs dans la pratique, seraient remplacés par une seule catégorie de timbres aux coupures assez nombreuses pour répondre aux exigences de la pratique. L'oblitération des timbres par les employeurs, d'ailleurs demandée par ceux-ci, deviendrait obligatoire.

L'obligation d'apposer les timbres à chaque paie cause, surtout dans les établissements importants, une véritable gêne. Aussi, répondant aux vœux de nombreux industriels, l'apposition trimestrielle des timbres sous certaines garanties serait autorisée.

Voici sous quelle forme a été présentée cette réforme dans le projet de loi annexé au rapport supplémentaire fait au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales par M. Albert Métin, article 3 § 2.

« L'employeur qui aura obtenu à cet effet une autorisation du préfet et qui aura déposé entre les mains du préposé de la Caisse des dépôts et consignations de son arrondissement un cautionnement non productif d'intérêts, dont le chiffre est fixé et révisé périodiquement par le préfet, en prenant pour base le montant de ses contributions ouvrière et patronale pendant un trimestre, pourra n'apposer que quatre fois par an, dans les premiers jours de chaque trimestre, les timbres mobiles représentant

lesdites contributions pour la période trimestrielle précédente.

» Les patrons qui appartiendraient à une association autorisée par un arrêté du ministre du Travail et garantissant solidairement la solvabilité de ses adhérents, au point de vue du paiement des contributions patronale et ouvrière, jouiront de la même faculté.

Dans l'un ou l'autre cas, l'autorisation émanant, soit du ministre du Travail, soit du préfet, sera portée à la connaissance des salariés, par voie d'affichage permanent, dans le local où la paie est effectuée. Si l'ouvrier quitte l'établissement ou, si sa carte doit être échangée avant l'expiration du trimestre, l'employeur devra procéder, sans retard, à l'apposition des timbres exigibles à la date du départ ou de l'échange.

L'employeur ou l'employé qui aura obtenu à cet effet une autorisation du préfet pourra se libérer de ses versements par un recouvrement comme en matière de contribution directes.

L'encaissement ne serait plus limité aux seules cotisations ouvrières, il s'étendrait aux cotisations patronales et donnerait lieu à une remise de 5 o/o sur les versements ouvriers recueillis et 1 o/o pour frais d'encaissement de la cotisation patronale. En même temps, les sociétés seraient autorisées à être intermédiaires entre les adhérents et les maires pour

les inscriptions sur les listes et l'échange des cartes.

De cette manière, si le système pouvait être généralisé, les assurés seraient libérés de toute démarche. Moyennement le paiement trimestriel d'une cotisation, salariés et employeurs se déchargeraient sur leur société des diverses obligations légales.

D'autres projets ont été présentés devant l'opinion, principalement par les publications mutualistes.

Ils demandent la révision du décret du 25 mars 1911 et de l'arrêté du 25 avril 1911 réglementant le service de la collecte, de façon à réduire les formalités imposées aux sociétés.

C'est ainsi que les sociétés seraient habilitées, sans autorisation préalable, à recevoir les cotisations de leurs membres sous réserve d'une simple déclaration. Il ne faut pas attacher une grosse importance à cette réforme. Les demandes d'autorisation sont toujours accordées et elles ont l'avantage de permettre à l'administration de donner ses instructions aux sociétés sur le service à organiser. Nul doute que l'encaissement serait encore plus inorganisé s'il suffisait d'une simple déclaration.

Par contre, une simplification de la comptabilité s'impose. Le livre-journal au carnet modèle n° 2 pourrait être avantageusement disposé différemment. La déclaration des assurés comporte des mentions inutiles, le contrôle trimestriel pourrait être sup-

primé et remplacé par l'obligation pour le trésorier du service de l'encaissement de s'assurer au moment de l'échange annuel de la carte que les versements ouvriers sont égaux aux versements patronaux.

D'autres réformateurs ont été plus loin. Ils demandent que les sociétés reçoivent de l'administration des timbres spéciaux et que la remise de 5 o/o ou tout autre à établir, soit faite dès maintenant sur le prix d'achat. L'encaissement serait alors réduit à sa plus simple expression; il ne serait plus nécessaire de tenir aucune comptabilité, tout contrôle serait désormais inutile. Ces timbres ne pourraient être utilisés que par des mutualistes affiliés à une société collectrice.

Cette modification n'a aucune chance d'aboutir et doit même être combattue. On ne voit pas, en effet, avec ce système, l'utilité de briser le précompte au bénéfice des sociétés, le lien qui lie l'assuré à sa société, lien que l'on veut resserrer par l'encaissement disparaît même.

Une réforme plus heureuse, qui bouleverserait toutefois l'économie de la loi, mais aurait des conséquences inappréciables pour sa diffusion, consisterait à supprimer l'échange annuel des cartes à la date anniversaire des assurés. Il faudrait aboutir à l'échange trimestriel ou tout au moins mensuel, c'est-à-dire que les assurés, au lieu d'échanger leur carte à leur date anniversaire, l'échangeraient au

début du trimestre ou du mois de leur assurance.

Actuellement, le trésorier d'une société collectrice fait l'appel des cartes tous les mois ou tous les trimestres, selon l'indication du règlement intérieur ; les assurés présentent leur carte, et l'apposition des timbres a lieu. Mais son rôle n'est pas terminé. Il lui faut encore, journellement, s'assurer des cartes à échanger et, avant que cet échange ne s'opère, demander au sociétaire à parfaire ses versements, depuis le dernier versement fait jusqu'au jour de l'échange. Si l'échange des cartes des assurés était réparti entre quatre dates fixes, son travail de vérification serait simplifié ainsi que sa comptabilité.

Les Sociétés de secours mutuels ne sont pas les seuls organismes qui peuvent être autorisées à recevoir les cotisations de leurs membres, aussi une étude sur l'encaissement serait-elle incomplète et ne donnerait-elle qu'une idée inexacte de l'effort mutualiste, si nous ne comparions les résultats obtenus par les associations de prévoyance à ceux des autres groupements prévus par le législateur.

L'article 3 de la loi accorde aux caisses d'épargne et aux caisses prévues à l'article 14, la faculté d'effectuer la collecte ; l'article 39 ajoute à cette liste la Caisse nationale d'épargne.

Trente caisses d'épargne ordinaires ont demandé l'autorisation d'effectuer l'encaissement et ont été habilitées à créer ce service. A l'heure actuelle, cinq

caisses d'épargnes ont recueilli quelques versements. La tentative d'utiliser les caisses d'épargne a donc complètement échoué et ne se développera vraisemblablement jamais, tant qu'aucune modification importante ne viendra remanier les dispositions législatives ou réglementaires. L'encaissement n'a été, en définitive, organisé que par les Sociétés de secours mutuels. Nous en avons examiné les résultats peu satisfaisants ; nous avons indiqué les modifications qui pourraient être apportées à ce service ; nous avons surtout cherché à mettre en lumière l'importance capitale que pourrait avoir le fonctionnement de la collecte pour le succès de la loi et de l'idée mutualiste.

TITRE II

CHAPITRE PREMIER

LES CAISSES MUTUALISTES

Si le législateur a rendu la loi obligatoire, tout au moins pour la plupart des assurés, il leur a laissé la faculté de faire ouvrir leur compte individuel à la caisse qui leur plairait le mieux : c'est ce qui a été appelé la liberté dans l'obligation.

Les diverses caisses où les comptes peuvent être ouverts sont énumérées à l'article 14. Ce sont :

1° La Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ;

2° Les sociétés ou unions de Sociétés de secours mutuels ;

3° Les caisses départementales ou régionales de retraite ;

4° Les caisses patronales ou syndicales de retraite ;

5° Les caisses de syndicats de garantie liant solidairement les patrons adhérents pour l'assurance de la retraite ;

6° Les caisses de retraite de syndicats professionnels.

Chacun de ces organismes est doté par la loi de la personnalité civile.

Ils peuvent, en conséquence, posséder, acquérir, aliéner, recevoir, ester en justice.

Mais en dehors des restrictions qui résultent du principe de la spécialité, ces organismes subissent le contrôle du ministre des Finances au point de vue financier, du ministre du Travail au point de vue technique.

Les conditions auxquelles sont soumises les sociétés ou unions de sociétés qui veulent créer une caisse de retraite où peuvent s'affilier les assurés de la loi des retraites, sont déterminées par l'article 17 de la loi, ainsi conçu :

Toute société ou union de Sociétés de secours mutuels, libre ou approuvée, qui a été préalablement agréée à cet effet, par décret rendu sur la proposition du ministre du Travail et du ministre des Finances, est admise à assurer directement, pour ses sociétaires, les retraites prévues par la présente loi. Ces retraites bénéficient de tous les avantages qui y sont spécifiés.

L'agrément ne peut être refusé qu'aux sociétés ou unions ne remplissant pas les conditions générales déterminées par

un règlement d'administration publique, rendu sur la proposition des ministres du Travail et des Finances.

En cas de refus d'agrément dans les trois mois de la demande, un recours peut être formé devant le Conseil d'État, sans ministère d'avocat et avec dispense de tout droit. L'agrément ne peut être retiré que par décret rendu sur avis conforme de la section permanente du Conseil supérieur des retraites ouvrières, et sauf recours devant le Conseil d'État, dans les conditions sus-énoncées.

Les sommes déposées par les sociétés à la Caisse des dépôts et consignations, en exécution de la présente loi, formeront un fonds de retraite distinct et aliénable, et les sociétés ne bénéficieront, à raison de ces versements, ni des subventions de l'État prévues par la loi du 1^{er} avril 1898, ni de la bonification d'intérêt prévue par la loi de finances du 31 mars 1903.

Une Société de secours mutuels régie par la loi du 1^{er} avril 1898 peut, en vertu des articles 14 et 17 de la loi, proposer à l'agrément de l'administration une caisse spéciale destinée aux assurés obligatoires ou facultatifs compris parmi ses adhérents. Cette caisse, semble-t-il, sera exclusivement réservée aux membres qu'elle possède en tant que Société de secours mutuels. L'article 17 stipule, en effet, expressément, que les sociétés ou unions de Sociétés de secours mutuels sont admises à assurer directement pour leurs sociétaires les retraites prévues par la loi du 5 avril 1910.

Cette façon de voir se trouve confirmée par une disposition du décret du 25 mars 1911 qui oblige les

Sociétés à fournir, en vue de l'agrément, la liste de ceux de leurs membres placés à la fois sous le régime de la loi du 1^{er} avril 1898 et du 5 avril 1910.

Cette jurisprudence fut cependant contestée dès le début par les mutualistes, et voici l'interprétation qui prévalut après une interpellation de M. Lairolle, député, membre du Conseil supérieur de la mutualité. Cette nouvelle interprétation réside tout entière dans la reconnaissance de ce principe, que la constitution des retraites de la loi du 5 avril 1910 est un but mutualiste.

Adhérer à la loi des retraites est un acte, et donne la qualité de mutualiste.

Il suit logiquement de là que les Sociétés de secours mutuels peuvent recevoir comme adhérents tous les assurés de la loi des retraites ouvrières, sans autre charge que celle de payer le montant de leur cotisation de la loi de 1910, et par suite, sans être tenu de cotiser pour un autre des services entrepris par la société, par exemple, pour la maladie ou l'assurance-décès.

Un champ d'action plus vaste s'ouvre ainsi à la mutualité, mais cette nouvelle orientation n'est pas sans danger pour elle ; elle ne peut être heureuse que si ces assurés mutualistes adhèrent, par la suite, aux autres services mutualistes.

Il n'est pas sans intérêt de reproduire ici l'opinion

diamétralement opposée, exposée par M. Mabillean dans une lettre au journal *l'Avenir de la Mutualité*.

Je n'ai pas mission de justifier auprès de l'opinion mutualiste l'avis, contraire au désir de M. Lanolle, qu'a émis il y a quelques jours la section permanente du Conseil supérieur au sujet de l'interprétation de l'article 17 de la loi des retraites ouvrières et paysannes. Au surplus, toute discussion de droit sur ce point serait-elle aujourd'hui superflue, puisqu'à la fin de la séance du 12 juin, notre éminent ami a rallié le ministre à sa thèse, et a ainsi obtenu gain de cause, sans aucune opposition dans la Chambre.

Il est donc désormais acquis qu'un groupe d'assurés non mutualistes peut former une société de secours mutuels ayant pour objet la gestion de la retraite légale sans avoir besoins d'exercer aucune autre fonction, ni de verser aucune autre cotisation. Le caractère mutualiste résulte du simple fait de la gestion en commun des cotisations obligatoires dans une caisse créée par la mutualité.

Et, par une exception remarquable à la loi du 1^{er} avril 1898 qui est invoquée en l'espèce, les membres de cette société de retraites *sui generis* ne jouiront d'aucun des avantages pécuniaires accordés aux Mutuelles de retraites par la susdite loi, à commencer par les 50 centimes de capitation qui sont d'ordinaire la marque mutualiste. Ils obtiendront ceux que prévoit la loi du 5 avril 1910, à savoir : 1^o les 45 centimes représentant le 5 0/0 de la cotisation, si la société fait la collecte sans gérer elle-même ses fonds ; 2^o le franc de

gestion par tête si elle adhère à une caisse autonome mutualiste. (Il est bien entendu qu'elle devra, dans tous les cas, assurer une gestion mutualiste aux cotisations de ses assurés, soit directement, si le nombre de ceux-ci le lui permet, soit par adhésion à une caisse d'Union, et ne pas se borner à remettre ses fonds à la Caisse nationale des retraites, sous peine de ne plus rentrer dans la formule littérale de la loi du 1^{er} avril 1898, qui autorise la formation de Sociétés en vue de constituer des retraites.)

Le système étant admis et les doutes juridiques levés, il reste à traiter une question sur laquelle je crois devoir appeler l'attention de nos amis : La mutualité a-t-elle intérêt à favoriser, à provoquer la formation des Sociétés de cet ordre composées uniquement d'assujettis à la retraite légale qui ne font en rien adhésion à ses fonctions ni à son organisation ordinaires ?

Oui, répond l'honorable M. Lairolle, car ils seront ainsi initiés aux bienfaits de l'association, de la gestion directe et de la solidarité des capitaux, sinon des personnes, et l'on doit espérer qu'ils ne tarderont pas à s'affilier aux autres services de la mutualité.

Je le désire... sans en être bien sûr. Car ces groupes ne seront plus (comme le prévoyait le projet primitif de M. Lairolle sur les « adhérents » adjoints agrégés, à des sociétés de secours mutuels, véritables, c'est-à-dire comportant d'autres cotisations que la cotisation légale. Ils n'auront plus à côté d'eux l'exemple, l'attraction de la prévoyance libre en ce qu'elle devance et dépasse la loi. Il est à craindre, au con-

traire, que, jouissant par le seul fait de leur groupement (qui n'entraîne aucun supplément de sacrifices) des avantages assurés à la mutualité par la nouvelle législation, ils ne se sentent dispensés de faire un effort de plus, et n'en viennent ensuite à réclamer par cela seul qu'ils cèdent à l'obligation une part intégrale dans la direction de l'institution mutualiste née, avant eux, du libre effort des autres.

Avouons qu'il serait grave pour l'avenir de nos œuvres, si le gros des réfractaires d'hier, contraint aujourd'hui, se formaient soudain en bataillons des mutualistes, nouveau style, et pénétrant dans nos Congrès, dans nos Unions, y imposaient leurs vues... dans un sens que nous pouvons prévoir, puisque de tout temps ils se sont accordés sur un point : abstention de tout effort libre, de toute création, de tout sacrifice spontané dictés par l'intérêt et le devoir social.

Est-ce que cela ne conduirait pas à noyer la mutualité véritable dans la masse de cercles qui n'ont ni la même foi, ni le même idéal, ni les mêmes moyens d'action ? Est-ce que cela ne provoquerait pas des comparaisons, des revendications, des divisions, peut-être même des projets d'égalisation dans les avantages, dont nos adversaires s'empareraient contre nous, alléguant qu'un assuré qui paie la contribution légale à une de ces sociétés de régime nouveau mérite aussi bien le « taux de faveur » que le mutualiste qui se constitue une retraite facultative dans sa vieille société régie par la loi du 1^{er} avril 1898, ou plutôt que le second ne le mérite pas plus que le premier... ce que l'Administration des finances ne demande qu'à admettre.

Je soumets ces inquiétudes aux élus, aux interprètes habituels, aux dirigeants de la mutualité, comme on dit parfois, et jusqu'à nouvel avis, je les supplie de ne pas organiser des campagnes d'ensemble pour la création de sociétés mutuelles composées uniquement d'assujettis en vue de l'unique retraite obligatoire. Laissons se produire les cas particuliers suivant les besoins et les intérêts clairement démontrés en offrant toujours nos conseils et la collaboration des mutualités voisines : ne prêchons d'autre évangile que celui de la mutualité intégrale !

Il y a, d'ailleurs, un moyen bien simple de tout concilier, et notre collègue Robelin s'y est rencontré avec l'Administration même dont nous relevons au Ministère : c'est de créer au sein de ces groupes d'assurés qu'on veut, avec raison, diriger vers nos caisses autonomes, un petit service de mutualité qui donnera une consistance, et une signification au titre dont on leur permet de se parer. Pour payer le plein prélèvement de 9 francs imposé par la loi, il faut que l'ouvrier ou l'employé n'ai, pas un jour de chômage pendant l'année. Formons donc, au moyen d'une très modeste cotisation (50 ou même 25 centimes), une petite Caisse de secours maladie, qui, en cas de défaillance des travailleurs, comblera les vides. Je vais plus loin : si vous croyez ne pas pouvoir ajouter la moindre surcharge au versement obligatoire, prélevez sur les 45 centimes de la collecte une portion qui sera affectée à cette indemnité, la Société se contentant du reste, et vous aurez au moins « sauvé la face »... et créé l'amorce d'un service vraiment mutualiste qui aura chance de se développer

plus tard, tandis qu'on ne voit pas comment de la fonction strictement légale admise par M. Lairolle, pourrait jamais sortir l'initiative d'une réciprocité de secours et de bienfaits, comme l'exigent nos principes.

Mon grand ami Lairolle, qui sait combien j'admire son talent et j'aime son caractère, sa droiture, son dévouement, me pardonnera ces réserves. Il se souviendra que j'ai cherché passionnément avec lui à tenir compte de toutes les espérances comme de toutes les craintes que suggère sa thèse. Vainqueur devant le Parlement, il aura égard aux scrupules des intéressés dont il connaît la sincérité loyale, et il nous aidera à écarter les objections qui, depuis quelques jours, surgissent de toutes parts à propos de cette interprétation.

Les sociétés de secours mutuels, stipule l'article 17 *in fine*, ne bénéficient, à raison des versements reçus en exécution de la loi des retraites ouvrières, ni des subventions de l'État, prévues par la loi du 1^{er} avril 1898, ni de la bonification d'intérêt prévue par la loi de finances du 31 mars 1903.

Quels sont les avantages que reçoivent les sociétés de secours mutuels en vertu de la loi du 1^{er} avril 1898 et de la loi de finances du 31 mars 1903 ?

Les sommes versées par les sociétés de secours mutuels à la caisse des dépôts et consignations au fonds commun inaliénable ou en compte courant, bénéficient d'un intérêt exceptionnel de 4 1/2 0/0.

La bonification d'intérêt qui en résulte, c'est-à-

dire la différence entre le taux réel du placement et le taux de 4 1/2 a été supportée jusqu'en 1898 par la Caisse des dépôts et consignations sur son propre budget. Depuis cette date cette dépense qui s'élève en 1910 à 5.136.956 fr. 75 est à la charge du budget.

Par le décret du 26 avril 1856, une somme de 200.000 francs provenant des revenus de la dotation, fut répartie entre les sociétés de secours mutuels pour majorer les versements faits par les sociétés au fonds de retraite. Actuellement, la participation de l'État atteint 3.162.198 fr. 50.

Successivement la loi de finances du 25 juillet 1893 ouvrit au budget un crédit de 400.000 francs pour subventions destinées à majorer les retraites servies par les sociétés au cours de l'exercice suivant. En 1910, des dépenses de ce chef se sont élevées à 1.127.083 fr. 45.

En résumé, en plus du concours des départements et des communes qui s'élève à 1.318.848 francs en 1910, les sociétés de secours mutuels ont bénéficié d'un immense effort de l'État : dotation depuis 1852 ; subventions au fonds de retraites depuis 1856 ; bonifications d'intérêts depuis 1885 ; majoration des pensions depuis 1894 ; abandon d'une part importante des comptes annulés des caisses d'épargne depuis 1895 ; subventions aux sociétés qui ne constituent pas de pensions de retraite depuis 1898 ; subventions aux sociétés ayant un fonds commun,

mais n'y effectuant aucun versement depuis 1908, subventions aux sociétés à titre de secours.

En récapitulant ces différents avantages, on arrive, pour les Sociétés de secours mutuels, seules, à un total de 11.721.945 fr. 35 en 1910.

On comprend aisément que les versements des mutualistes assurés de la loi ne bénéficient pas de ces avantages, puisque l'État s'impose un sacrifice plus important en majorant la retraite de chaque assuré en période normale d'une rente viagère de 100 francs.

Lorsque nous étudierons l'amendement Fortier, nous verrons si, dans ce cas particulier, les versements de la loi des retraites ouvrières sont susceptibles de recevoir les majorations et bonifications réservées aux seuls versements mutualistes.

Toute société ou union de Sociétés de secours mutuels, qui désire créer une caisse de retraites de la loi des retraites ouvrières, adresse au préfet du département dans lequel elle a son siège, une demande signée de son président.

Cette demande est accompagnée :

1° D'un extrait de la délibération de l'assemblée générale par laquelle la société ou l'union de sociétés s'est engagée à assurer directement pour ses sociétaires les retraites prévues par la loi du 5 avril 1915 et à leur payer, sous sa responsabilité, les arrérages de l'allocation viagère et de la bonifi-

cation de l'État en même temps que ceux de la retraite ;

2° Des statuts de la société ;

3° Du règlement intérieur adopté par l'assemblée générale pour le service des retraites ;

4° Des comptes des trois dernières années ;

5° D'une liste certifiée par le président et par le trésorier, contenant les noms, prénoms et adresses de ceux des sociétaires qui, placés sous le régime des articles 1^{er} ou 36 de la loi du 6 avril 1910, demandent l'ouverture à la société de leur compte individuel ;

Le nombre des sociétaires portés sur cette liste ne peut être inférieur à 2.000 francs.

Il est remis à la société un récépissé de la demande et des pièces annexes, indiquant la date de leur arrivée à la préfecture.

Le préfet transmet sans retard le dossier avec ses observations au ministre du Travail (art. 47 du décret).

Il est statué sur la demande dans les trois mois à partir de la date de son arrivée à la préfecture, soit par un décret rendu sur la proposition du ministre du Travail et du ministre des Finances dans le cas où l'agrément est accordé, soit, en cas de refus, par une décision concertée entre les deux ministres. Cette décision doit être motivée.

Si, à l'expiration du délai de trois mois, la société

n'a pas reçu notification du décret ou de la décision ci-dessus prévus, sa demande est considérée comme rejetée (art. 48 du décret).

La société ou union de sociétés qui veut s'engager à assurer directement pour ses sociétaires les retraites de la loi du 5 avril 1910, doit avoir au moins 2.000 adhérents. C'est là, en effet, un minimum pour un organisme d'assurance, si l'on veut que la loi des grands nombres puisse jouer.

Toutefois, au cours des opérations, le nombre des affiliés peut s'abaisser au-dessous de 2.000, mais il ne doit jamais être inférieur à 1.800. Si cet effectif cessait d'être atteint l'agrément serait retiré à la société.

La caisse des retraites ne peut avoir un statut particulier distinct de la société ou de l'union qui l'a créée. Elle ne constitue qu'un des services de la société. La caisse est sous le contrôle de la direction, du comité de la société et de son assemblée générale, il est indispensable qu'une caisse ait comme substratum, une société de secours mutuels.

Les assurés ont la plus grande indépendance pour adhérer à la caisse qui leur convient. Dans aucun cas une société ne peut imposer à ses adhérents l'affiliation à une caisse déterminée.

Nous avons vu précédemment que la société collectivice désigne là ou les caisses pour lesquelles elle recevra les cotisations, mais que ses membres sont

libres d'adhérer ou non à ce service. La même liberté existe au sein d'une société qui a créé une caisse, l'assemblée générale qui a décidé la création de ce service ne peut forcer ses sociétaires à s'inscrire à la caisse.

La caisse mutualiste peut recevoir comme adhérents tous les assurés obligatoires ou facultatifs. Il n'y a plus de distinction à faire désormais entre les mutualistes et les non-mutualistes puisque la retraite du 5 avril 1910 est considérée comme un but poursuivi par la mutualité.

Il n'en est pas moins vrai que sous une qualification semblable les caisses mutualistes comprendront deux catégories d'adhérents, ceux qui sont véritablement mutualistes, c'est-à-dire ceux qui versent à une société une cotisation autre que celle de la loi des retraites ouvrières, et ceux qui ne paient que cette cotisation.

C'est pourquoi, dans l'avenir, il sera nécessaire de faire une démarcation entre ces deux éléments, dans les statistiques si l'on veut connaître le nombre des véritables mutualistes.

CHAPITRE II

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DES CAISSES

COMPTABILITÉ SPÉCIALE D'ASSURANCE. — TARIF ET LIQUIDATION
DES RETRAITES. — LE CONTRÔLE ET LA SURVEILLANCE DES
CAISSES.

De même que les sociétés collectrices n'ont pas de fonds à conserver puisqu'elles se bornent à transformer les cotisations reçues en timbres opposés immédiatement sur les cartes, de même les caisses ne reçoivent pas les versements des assurés qui se font ouvrir un compte individuel à leur siège.

Pour la compréhension du fonctionnement d'une caisse, nous allons succinctement rappeler comment on s'affilie à une caisse et quelles sont les opérations qu'elle effectue.

L'acte initial de l'assuré qui veut adhérer à une caisse, c'est de désigner cet organisme sur son bulletin.

Divers renseignements figurent sur ce bulletin, tels que : noms, prénoms, nationalité, date et lieu de naissance de l'intéressé.

L'assuré, après avoir désigné la caisse dont il fait choix, spécifie, s'il le désire, la réserve du capital de ses versements au profit de ses ayants droit. Cette réserve ne peut être faite que par les assurés majeurs.

La liberté la plus absolue est laissée aux assurés dans le choix d'une caisse.

Plusieurs instructions ministérielles ayant paru, aux yeux de certains, favoriser le recrutement des assurés de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, une campagne qui trouva son épilogue à la tribune de la Chambre, vint affirmer la neutralité de l'administration dans le choix des caisses. Une circulaire du 28 août 1913, dont nous extrayons les passages caractéristiques, vint clore les discussions.

« Il n'appartient à aucun représentant de l'autorité publique d'user de l'influence qu'il peut tenir de ses fonctions pour diriger les intéressés vers un organisme déterminé. Le devoir des administrateurs est d'éclairer les assurés en leur indiquant, d'une façon aussi précise que possible, le fonctionnement des différentes caisses auxquelles ils peuvent s'affilier. Mais en donnant ces indications les représentants de l'administration doivent s'abstenir de prendre parti et de recommander plus spécialement certaines caisses au choix des assurés. Vous voudrez donc bien rappeler, le cas échéant, à vos services,

ainsi qu'aux administrations municipales, que si l'on doit considérer comme désirable la collaboration qui s'est établie entre l'administration et les caisses d'assurance, cette collaboration ne doit, en aucun cas, revêtir le caractère d'une propagande exclusive en faveur de certaines caisses. Vous ne sauriez donc trop insister sur les inconvénients qu'il y aurait, pour l'administration, à se trouver mêlée aux incidents auxquels peuvent donner lieu des faits de concurrence entre caisses.

En vue de faciliter le choix des assurés, vous devez porter, d'une façon régulière, à la connaissance des maires, le nom des différentes caisses auxquelles les assurés domiciliés dans votre département peuvent adhérer. Il importe que tout assuré qui signe un bulletin d'adhésion puisse déterminer son choix en toute connaissance de cause. S'il s'agit en particulier, d'assurés membres d'une société de secours mutuels, il est indispensable qu'ils soient renseignés sur l'existence des caisses mutualistes auxquelles ils peuvent s'affilier. Si l'assuré a son domicile dans la circonscription d'une caisse régionale ou départementale, il y aura intérêt à ce qu'il connaisse l'existence, dans son département ou dans sa région, d'un tel organisme. Il ne devra pas ignorer non plus la possibilité d'adhérer à la caisse nationale des retraites, à laquelle, d'ailleurs, à défaut de

choix notifié par lui en temps utile, son compte serait ouvert. »

Lorsqu'un bulletin de renseignement porte comme établissement d'assurance une caisse non autorisée mais en instance d'autorisation, une carte est délivrée sans mentionner aucune indication de caisse et le bulletin est conservé à la préfecture.

Si l'autorisation intervient avant l'échange de la carte, le bulletin est transmis aussitôt à la caisse et lors du retour de la carte à la préfecture, le nom de la caisse désignée est inscrit.

Si aucune décision n'est encore intervenue au sujet de la demande d'autorisation de la caisse à l'époque de l'échange de la carte, celle-ci ainsi que le bulletin sont envoyés à la Caisse nationale des retraites.

Lorsque antérieurement à l'échange de la carte, la demande d'autorisation de la caisse a été rejetée, l'assuré doit en être avisé et prié de fixer son choix sur une autre caisse. A défaut de désignation, son compte sera ouvert à la Caisse nationale des retraites.

Les bulletins sont adressés à la préfecture qui vérifie l'exactitude des indications qu'ils contiennent, et ils sont transmis ensuite à la caisse qui ouvre un compte individuel au nom de celui qui l'a rempli.

Les cartes établies sur le vu des bulletins sont adressées par l'intermédiaire des maires aux assurés.

Au moment de l'échange annuel, les intéressés

remettent leur carte à la mairie qui les fait parvenir hebdomadairement à la préfecture.

Le préfet établit un bordereau récapitulatif pour chaque caisse d'assurance en portant en regard des noms des assurés et des numéros matricules des cartes, l'indication du montant des versements constatés sur les cartes et, si ce sont ceux des assurés facultatifs, le montant des majorations auxquelles donnent droit les versements.

Les bordereaux récapitulatifs sont adressés aux caisses avec les cartes.

Le montant des sommes représentées sur les cartes est porté au compte individuel des assurés tenu par les caisses. Un relevé récapitulatif conservé à la préfecture contient les mêmes indications.

En même temps qu'un bordereau hebdomadaire est transmis par la préfecture au ministre du Travail et aux caisses, une copie de ce bordereau est adressée à la Caisse des dépôts et consignations.

Cette caisse, en effet, est le banquier des caisses d'assurance ; elle tient un compte courant avec chacune d'elles. Les capitaux en numéraire mis en mouvement par l'application de la loi affluent dans ses caisses et voici comment :

Les versements des assurés et des patrons sont représentés par des timbres et le produit de la vente de ces timbres, effectuée par l'administration des postes, est versé tous les dix jours à la Caisse des

dépôts et consignations. Dès que cet établissement reçoit, la copie du bordereau hebdomadaire il crédite chaque caisse des sommes qui lui reviennent.

Un certain intervalle de temps séparera le versement du produit de la vente des timbres à la Caisse des dépôts et consignations et l'attribution de cette somme aux caisses. D'autre part, certains timbres peuvent s'égarer ou être détruits. De ce fait la Caisse des dépôts et consignations réalisera un bénéfice dont le montant sera placé en compte courant au Trésor, et chaque année, cette somme sera répartie entre les diverses caisses, au prorata des versements représentés par les timbres apposés sur les cartes.

Chaque caisse d'assurance porte les majorations au crédit de l'assuré dans le même compte annuel que les versements constatés sur la carte correspondante. Elle y porte également les sommes qui lui auraient été versées par l'Etat, au cours de l'année, à titre d'allocation viagère, si l'assuré demande que la liquidation de sa pension soit postérieure à l'âge de soixante ans.

Les caisses sont tenues d'établir une comptabilité spéciale décrivant les opérations du service retraite, à l'exclusion des frais d'administration.

Le montant des allocations reçues pour frais de gestion ne figure que pour ordre dans cette comptabilité.

Il y a donc, en somme, tenue de deux comptabi-

lités ; l'une s'occupant exclusivement de servir les comptes des assurés, l'autre faisant ressortir les frais de gestion.

Ceux-ci doivent être couverts par une allocation forfaitaire de 1 franc par compte d'assurés.

Les recettes en espèces donnent lieu à la délivrance de quittances extraites d'un registre à souche.

Les pièces justificatives sont conservées au siège de la société.

Toutes les opérations sont inscrites chaque jour sur un registre spécial. En fin de quinzaine elles font l'objet d'un dépouillement par nature de recettes et de dépenses.

En fin de trimestre le trésorier de la société établit un relevé général faisant ressortir, par nature de recettes et de dépenses, le total des opérations du service des retraites, prévues par la loi sur les retraites ouvrières et paysannes. Ce relevé est envoyé au receveur des finances de l'arrondissement ou, dans le département de la Seine, au receveur central des finances, après avoir été visé par le président de la société (art. 50 du décret du 25 mars 1911).

Les sociétés et unions de sociétés admises à assurer directement les retraites acquises sous le régime de la loi du 5 avril 1910, doivent tenir, en dehors de leur comptabilité générale, une comptabilité spéciale d'assurance, qui en est entièrement distincte, et qui nécessite la tenue d'une seconde

caisse ne comprenant que les fonds afférents au service d'assurance, à l'exclusion de ceux appartenant en propre à l'établissement.

La comptabilité spéciale d'assurance, comportant des opérations financières et des opérations techniques, se divise elle-même en deux sections :

- 1° La comptabilité financière d'assurance ;
- 2° La comptabilité technique d'assurance.

Comptabilité financière d'assurance

L'expression comptabilité financière d'assurance, s'applique à toutes les écritures passées pour constater les recettes et les dépenses effectuées par la caisse d'assurance, soit directement, soit par l'intermédiaire de la caisse des dépôts et consignations, ainsi qu'à celles qui ont trait à la tenue des comptes individuels des assurés, au paiement des arrérages des retraites, et au remboursement des capitaux réservés.

Les règles de détail concernant la comptabilité financière d'assurance ont été tracées par l'instruction du 20 juin 1911 pour les caisses mutualistes, modifiée par l'arrêté interministériel du 9 avril 1912.

Comptabilité technique d'assurance

Par opposition à la comptabilité financière d'assu-

rance, l'expression « comptabilité technique d'assurance » s'entend des opérations d'assurance proprement dites, telles que l'établissement des tarifs et des barèmes, l'inscription des rentes éventuelles au compte individuel des assurés, la liquidation des retraites, le calcul des réserves mathématiques et la détermination de l'actif et du passif des caisses d'assurance.

Les règles de détail de la comptabilité technique d'assurance ont été fixées par l'arrêté interministériel des 18 et 19 juillet 1912.

On appelle tarif des retraites la rente à laquelle un assuré a droit pour un versement déterminé.

On appelle barème un tableau donnant pour chaque franc versé à un âge déterminé, la rente à laquelle l'assuré a droit.

Les éléments qui servent à établir un tarif sont les tables de mortalité et le taux de l'intérêt. Il va donc de soi qu'il ne pourrait être question d'imposer aux caisses un tarif unique, puisque les conditions de mortalité des adhérents et le taux d'intérêt des placements sont susceptibles de varier d'une caisse à l'autre.

Les tables de mortalité sont calculées provisoirement et d'après la table de mortalité de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Ultérieurement, d'après des renseignements recueillis auprès des caisses, le ministre du Travail et le ministre des

Finances, dresseront de nouvelles tables de mortalité pour les retraites pour la vieillesse.

Aux termes de l'article 127 du décret, le taux d'intérêt servant à l'établissement du tarif est gradué par décime. Il est fixé pour chaque caisse d'assurance, d'après le taux moyen d'intérêt de l'ensemble des placements de fonds effectués pendant l'année précédant le dernier inventaire, mais il doit être inférieur à ce taux ; l'écart est au moins égal à 10 centimes si le taux est supérieur à 3 o/o. Cet écart minimum est augmenté de la moitié de la différence entre le taux de 3 o/o et le taux moyen effectif d'intérêt des placements, sans que cette règle puisse toutefois rendre obligatoire l'adoption d'un écart supérieur à 40 centimes.

Les excédents d'actif résultant de l'application des tarifs ainsi déterminés au calcul des réserves mathématiques, sont portés à un compte spécial pour être affectés, s'il y a lieu, à couvrir les insuffisances ultérieures.

Le taux moyen d'intérêt des placements effectués pendant une année est évalué d'après leur cours d'achat ; il est déterminé en ne faisant état que des revenus annuels de ces placements et des primes de remboursement effectivement encaissées pendant l'année, à l'exclusion des lots (art. 128).

Chaque semaine les préfets envoient au ministre du Travail les demandes de liquidation soit de

retraite, soit d'allocation viagère ou de bonifications reçues au cours de la semaine précédente.

Le ministre, après en avoir pris connaissance, transmet les demandes aux caisses auxquelles les intéressés sont affiliés.

Si un assuré a adhéré, au cours de son existence à plusieurs caisses, il invite chacune d'elles à transférer à la caisse qui comptait la dernière, comme adhérent, cet assuré, les réserves mathématiques afférentes aux portions de retraites acquises dans chacune d'elles.

Quand la caisse a tous les éléments de calcul propres à lui permettre de déterminer la liquidation de la retraite, elle procède à cette opération.

Ces éléments sont :

1° La somme portée au compte individuel après la dernière inscription ;

2° Le montant, s'il y a lieu, des rentes acquises sur versements annuels et majorations dans d'autres caisses d'assurance ;

3° Le montant de l'allocation viagère et de la bonification notifiée par l'intermédiaire du trésorier-payeur général du département.

Les allocations et bonifications dont la liquidation est demandée en même temps que celle de la retraite proprement dite sont payées aux mêmes dates et dans les mêmes conditions que les arrérages de ladite retraite, c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'orga-

nisme d'assurance à qui incombe le paiement de ces derniers ; l'État s'en acquitte en arrérages au fur et à mesure des échéances annuelles, selon le système de la répartition qui consiste en une simple inscription au budget général des crédits nécessaires pour rembourser aux organismes d'assurance les sommes avancées par eux à ce titre.

La nécessité de la surveillance des opérations des caisses et d'un contrôle régulier s'impose.

On ne peut, en effet, contester le droit de l'État de sauvegarder l'épargne des assurés. C'est même plus qu'un droit, c'est un devoir. Si, par suite de sa mauvaise gestion et d'irrégularités graves une caisse ne pouvait tenir ses engagements envers ses adhérents, une lourde responsabilité retomberait sur l'État.

Les caisses mutualistes, bien qu'elles soient des établissements privés ne sauraient s'administrer en toute indépendance. Elles ont obtenu l'agrément en vue d'un service public ; d'autre part l'État s'impose d'assez lourds sacrifices pour qu'il soit en droit d'exiger de ces organismes une bonne gestion des fonds qui lui sont confiés.

Il n'y a d'ailleurs jamais eu d'opposition sur ce point ; l'étendue et le mode d'exercice de ce contrôle ont seuls été quelquefois critiqués.

Les opérations financières sont placées sous le contrôle des inspecteurs des finances, du receveur cen-

tral de la Seine, des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances. Les opérations techniques, au contraire, relèvent du ministère du Travail, et l'exercice sur place en est confié aux contrôleurs des retraites ouvrières et paysannes. Ce contrôle s'exerce par l'examen des documents adressés par les caisses ou sur place.

Le contrôle des trésoriers-payeurs généraux, des receveurs particuliers et du receveur central des finances porte sur la caisse, le portefeuille et les écritures.

Les trésoriers des caisses d'assurance sont tenus de communiquer sans déplacement, tant aux trésoriers-payeurs généraux, aux receveurs particuliers et au receveur central des finances de la Seine, qu'aux inspecteurs des finances, tous livres, registres et documents de comptabilité, ainsi que les pièces justificatives de toute dépense.

Il peut être procédé à l'appel total ou partiel des cartes des assurés, si l'agent de contrôle ou de vérification juge la mesure indispensable (art. 100 du règlement).

Les trésoriers-payeurs généraux, les receveurs des finances et le receveur central des finances de la Seine, ainsi que les inspecteurs des finances doivent, lors de leurs opérations sur place et immédiatement avant d'y procéder, en donner avis au président du comité de direction ou du conseil d'adminis-

tration de la caisse d'assurance, afin qu'il puisse y assister ou s'y faire représenter.

Ils communiquent leurs opérations au trésorier et au président et envoient avec les réponses de ces derniers, le dossier au ministre des Finances qui le transmet au ministre du Travail et se consulte avec lui sur la suite à y donner (art. 101 du règlement).

En cas de déficit ou d'irrégularités graves, l'agent de contrôle informe sans délai le président du comité de direction ou du conseil d'administration qui avise d'urgence aux mesures à prendre et qui rend compte immédiatement de ces mesures à l'agent de contrôle.

Si la constatation du déficit ou des irrégularités émane d'un inspecteur des finances, elle est par lui, notifiée au receveur des finances du siège de l'établissement en même temps qu'au président du comité ou du conseil d'administration et ce dernier rend compte des mesures qu'il a prises audit receveur des finances (art. 102 du règlement).

CHAPITRE III

LES AVANCES CONSENTIES AUX CAISSES.

LE RETRAIT DE L'AGRÉMENT. — LE PLACEMENT DES CAPITAUX.

L'ancien article 38 de la loi avait limité aux caisses départementales ou régionales la faculté d'obtenir de l'État des avances remboursables. Il était, en effet, logique de consentir à ces organismes qui se créaient, une première mise de fonds en vue de couvrir leurs frais d'établissement.

Dès le début cependant, les caisses mutualistes demandèrent, à bon droit, cette même faveur ; elle leur fut refusée devant les termes restrictifs de l'article 38.

M. Lairolle, à la tribune de la Chambre, obtenait, le 21 décembre, la promesse que les avances seraient également consenties aux caisses mutualistes.

L'article 38 fut modifié par la loi du 27 février 1912.

Des avances remboursables peuvent être faites aux caisses départementales ou régionales concou-

rant à l'exécution de la présente loi, pour couvrir leurs frais de premier établissement, ainsi qu'aux sociétés ou union de Société de secours mutuels et aux caisses de retraite de syndicats professionnels dans les conditions qui seront fixées pour un règlement d'administration publique.

Le remboursement de ces avances sera effectué dans un délai qui ne pourra excéder quinze ans, par annuités égales calculées au taux du tarif de chaque caisse pour la première année d'opération.

Les décrets d'autorisation fixeront, pour chaque caisse, le maximum desdites avances remboursables (art. 38).

Le montant des avances successives consenties par l'État à une Société de secours mutuels est déterminée par les ministres du Travail et des Finances, sur la demande de la caisse intéressée, au vu d'un état estimatif des dépenses à couvrir, ainsi que des justifications d'emploi des avances antérieures.

Le décret d'institution doit disposer qu'au cas où le versement des annuités de remboursement ne serait pas effectué dans le délai fixé, une décision des ministres du Travail et des Finances pourrait autoriser le prélèvement d'office, de tout ou partie de l'annuité en retard, sur le montant des allocations accordées à la société ou union de sociétés.

Ces allocations sont l'indemnité annuelle, la forfaiture de 1 franc par compte d'assuré et la remise de

5 o/o pour frais d'encaissement des versements des assurés.

Les caisses d'assurance ne peuvent être autorisées ou obtenir l'agrément que si elles s'engagent à payer aux assurés, sous leur responsabilité, les arrérages de l'allocation viagère et de la bonification en même temps que ceux de la retraite.

En effet, on ne conçoit pas que la retraite fût seule payée par la caisse à l'exclusion des autres éléments de la pension.

Primitivement, les caisses devaient payer à découvert les arrérages des allocations et bonifications de l'État. Ces sommes payées par les caisses d'assurance leur étaient bien remboursées sur la production des certificats de vie portant l'acquit de la partie prenante, ou, s'il s'agit de paiements faits aux héritiers, de l'assuré sur la production des quittances de ces derniers appuyées des pièces établissant leurs droits. Mais il s'écoulait entre le temps du paiement desdites sommes et leur remboursement un certain laps de temps. Les caisses devaient donc supporter la perte des intérêts des capitaux ainsi immobilisés.

Cette charge était d'autant plus lourde qu'au début les rentes proprement dites étaient minimales, et les allocations et bonifications formaient la presque totalité des arrérages à payer.

Dès le 27 janvier 1912, les administrateurs des caisses mutualistes de retraite, réunis à Bordeaux,

protestaient contre cette disposition du décret du 25 mars 1912.

Les administrateurs é mirent le vœu que les caisses fussent autorisées à assurer le paiement des allocations et bonifications de l'État avec les avances remboursables qui allaient leur être consenties par le législateur. Ces avances, nous l'avons vu précédemment, sont remboursables en quinze ans, productives d'intérêts et consenties pour couvrir les frais de premier établissement.

Les administrateurs des caisses demandaient que ces avances fussent faites sans intérêts, puisqu'elles servaient en partie à faire des paiements au lieu et place de l'État.

Une seconde solution fut également préconisée : c'est, qu'à défaut de ces avances, l'État mette à la disposition de chaque caisse, à la veille des échéances, les sommes nécessaires pour acquitter la part des arrérages des pensions à la charge de l'État.

C'est cette seconde manière de voir qui fut adoptée et fixée par le décret du 26 juillet 1913.

A l'avenir, les caisses ne feront plus face à ces paiements, au moyen de leurs propres ressources, mais à l'aide des avances qui leur seront consenties par le Trésor. Voici le vœu qui fut adopté par le conseil supérieur de la Mutualité en décembre 1912 :

« Considérant que les règlements d'administration publique imposent aux caisses de retraites, et spécia-

lement aux caisses mutualistes, l'obligation de payer aux assurés, sous la responsabilité desdites caisses, la pension liquidée, augmentée des allocations ou bonifications prévues par la loi de 1910, demande que la disposition ci dessus visée soit rapportée et que l'État, au lieu de rembourser après l'échéance, c'est-à-dire tardivement, des avances indues, ou bien fasse ces avances aux caisses spéciales de retraites, ou mieux, fasse lui-même, pour le compte desdites caisses par l'intermédiaire de ses agents, percepteurs, receveurs des postes ou autres, le paiement des pensions aux crédirentiers, desdites pensions approvisionnées ou complétées par les caisses spéciales avant leur échéance, à concurrence de la part incombant à chacune d'elles.

» Le décret du 26 juillet 1913 substitue au régime qui imposait aux caisses d'assurance l'obligation de faire l'avance des allocations dues par l'État aux retraites, et par suite, d'en prélever le montant sur les fonds d'assurance, un régime sous lequel l'État, au contraire, fera aux caisses l'avance du montant de ces allocations.

» Dorénavant, les caisses recevront au commencement de chaque année une somme correspondant au chiffre des allocations à payer au cours de ladite année, et grâce à laquelle elles pourront payer leurs retraites sans avoir à opérer aucun prélèvement sur leur propre fonds ».

L'article 17 de la loi stipule que l'agrément ne peut être retiré que par décret rendu sur avis conforme de la section permanente du conseil supérieur des retraites ouvrières et sauf recours devant le Conseil d'État dans les conditions sus-énoncées.

Les raisons qui peuvent motiver le retrait de l'agrément sont les infractions aux règles de comptabilité ou autres irrégularités commises dans la gestion du service des retraites prévues par ladite loi ; le défaut d'équilibre entre l'actif et le passif de la caisse et enfin, lorsque le nombre des adhérents à la caisse devient inférieur à 1800.

La société doit être préalablement mise en demeure par le ministre du Travail, de produire ses observations sur les motifs invoqués à l'appui du retrait d'agrément.

Un délai lui est imparti pour la mise en demeure pour régulariser sa situation et, spécialement, s'il y a lieu, pour atteindre à nouveau la limite inférieure du nombre des assurés, fixée à 1800. Si, à l'expiration de ce délai, la société n'a pas régularisé sa situation, elle est tenue de présenter des propositions pour sa liquidation, notamment pour le transfert de l'actif et du passif à d'autres caisses d'assurance.

Le décret qui prononce le retrait d'agrément détermine, en même temps, les conditions de la liquidation, notamment en ce qui concerne le transfert

de l'actif et du passif à d'autres caisses d'assurance (art. 54 du règlement).

Lorsque nous avons étudié les règles comptables imposées aux caisses et le contrôle soit financier, soit technique auquel elles étaient astreintes, nous avons exposé que quelles que soient les critiques de détail portées, il était naturel que l'État exerçât une surveillance et un contrôle très étroits.

Lorsqu'il s'agit maintenant de la gestion des capitaux constitutifs des retraites, il apparaît comme évident que l'État a le devoir de tracer à l'avance les conditions dans lesquelles les caisses feront leurs placements.

La question du placement des capitaux est la plus importante, c'est celle qui domine toutes les autres. La liberté des placements ne peut être qu'une liberté surveillée.

L'État est armé d'un double droit pour régler ce placement, il intervient d'abord comme partie, ayant contribué soit par ses majorations, soit par ses allocations à la constitution des capitaux. Il serait étrange que l'État s'imposant de lourds sacrifices financiers en faveur des assurés, se désintéresse ensuite de la destination des capitaux. Mais il intervient surtout à titre de puissance publique, tout d'abord parce que ces capitaux sont constitués par des cotisations obligatoires imposées par une

loi et parce qu'il a le devoir moral d'assurer la protection de l'épargne.

Les assurés ont le libre choix d'adhérer à la caisse qui leur convient ; la loi a énuméré à l'article 14 les caisses où ils pouvaient faire ouvrir leur compte individuel ; le premier organisme cité est la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Il est inutile d'insister sur la sécurité qu'offre cet établissement, mais le législateur, par là même qu'il reconnaissait concurremment plusieurs caisses, se devait de n'offrir aux assurés que des caisses dont la solidité devait être au moins théoriquement égale.

Il ne pouvait le faire qu'en prenant diverses mesures de prudence, notamment par une limitation des catégories de valeurs que les caisses sont autorisées à choisir.

Aucune caisse créée pour servir les retraites n'est garantie par l'État, mais une réglementation étroite constitue une garantie effective sinon légale.

La responsabilité morale de l'État serait gravement engagée si une caisse venait à faillir à ses engagements. Le législateur, en votant l'article 4 de la loi, qui accorde aux assurés le libre choix de la caisse, en mettant la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, sur le même pied d'égalité avec les autres organismes, a implicitement affirmé que l'affiliation à l'une ou l'autre des caisses était indifférente.

C'est pourquoi l'article 15 de la loi confie tout

d'abord la gestion financière des divers organismes à la Caisse des dépôts et consignations qui effectue gratuitement leurs placements moyennant le simple remboursement des droits et frais de courtage et d'acquisition.

Cet établissement qui est autonome est constitué le banquier des diverses caisses, son expérience du marché public est la meilleure garantie de la bonne exécution des ordres donnés par les caisses.

La Caisse des dépôts et consignations ne connaît pas les assurés, elle n'a comme clients que les caisses et ouvre à chacune d'elles un compte. Elle porte au crédit toutes les sommes qui leur reviennent et au débit, les sommes demandées pour le paiement des capitaux réservés.

La question des placements doit être étroitement réglementée parce qu'il faut que ces placements soient d'une incontestable sécurité en même temps que suffisamment rémunérateurs, afin de pouvoir effectuer le paiement des retraites promises et éviter une trop grande inégalité du revenu moyen. On doit chercher moins le gros revenu, qu'un revenu certain qui ne mette pas en danger le capital engagé ; on doit s'écarter également des placements se rapprochant de la philanthropie.

Les placements peuvent être effectués sans limitation de maximum et sans autorisation aucune en valeurs de l'État ou jouissant de la garantie de l'État,

en prêts aux départements, communes, colonies ou pays de protectorat, établissements publics, Chambres de commerce et en obligations foncières ou communales du Crédit Foncier.

Les prêts aux départements, communes, colonies ou pays de protectorat, établissements publics et Chambres de commerce donnent lieu à l'établissement de traités passés directement entre la caisse d'assurance et les emprunteurs ou vendeurs pour en fixer les conditions et les modalités. Ils sont notifiés par la caisse d'assurance à la Caisse des dépôts et consignations qui lui verse les fonds aux époques indiquées.

Les autres placements autorisés ne sont permis que suivant une certaine limitation, ils constituent les placements sociaux. Ils sont très intéressants à ce titre puisqu'ils contribuent à la floraison d'œuvres qu'il est de plus haut intérêt d'encourager.

Les dernières années ont vu l'apparition de nombreuses lois sociales en faveur des classes ouvrières et rurales notamment la loi sur les habitations à bon marché, mais ces lois ont besoin de capitaux pour passer du domaine de la législation dans le domaine de la pratique.

Une des raisons qui a engagé le législateur à accepter la concurrence de plusieurs caisses au lieu d'une seule caisse, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, c'est qu'il a voulu laisser la liberté aux

assurés de s'intéresser par des prêts aux œuvres d'intérêt social qui se trouvent dans les limites de leur circonscription.

Les caisses peuvent également, sous certaines limitations, acquérir des terrains incultes pour les reboiser ou des forêts existantes.

Mais comme M. Cochery, ministre des Finances, l'exposait devant le Sénat dans sa séance du 25 janvier 1910 « il ne s'agit pas de reboisements en montagne comportant beaucoup d'aléas pour un faible revenu mais seulement de la mise en valeur de terrains incultes, de landes, de friches, de pâtis ; dans ces cas les opérations de placement peuvent être avantageuses.

» Vous savez aussi que dans certaines régions de la France des forêts de grande valeur sont parfois vendues à vil prix et dévastées. Il nous a paru qu'il pouvait y avoir intérêt à donner aux caisses le moyen de faire profiter de l'occasion les retraites ouvrières. »

Les caisses peuvent acheter jusqu'à concurrence d'un 4/100 seulement du capital de chaque établissement d'assurance et à la condition que le Conseil supérieur des retraites ouvrières ait préalablement donné un avis favorable, des terrains incultes à reboiser ou des forêts déjà existantes.

Nous ne croyons pas être taxé de pessimisme en émettant l'opinion que le reboisement des terrains incultes ne sera pas avancé du fait de cette nou-

velle loi. Le reboisement est une question toute d'actualité, on connaît les méfaits causés par la dévastation des terrains boisés, mais jusqu'alors tous les efforts pour lutter, pour enrayer le mal sont demeurés platoniques. Le reboisement demande beaucoup de capitaux qui seront immobilisés près d'un siècle avant de fructifier et encore ne rapporteront-ils qu'un revenu très faible. Comme les avantages du reboisement profitent surtout à l'ensemble du pays, il ne peut être tenté que par l'État et doit demeurer une œuvre nationale.

Les établissements d'assurance peuvent employer leur avoir jusqu'à concurrence d'un dixième seulement de leur capital et sous réserve de l'avis favorable du Conseil supérieur des retraites ouvrières en prêts aux institutions visées par l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, c'est-à-dire aux sociétés de constructions à bon marché et aux sociétés de crédit, qui ne construisent pas elles-mêmes, mais ont pour objet de faciliter l'achat ou la constitution de ces maisons ; en prêts à des institutions de prévoyance et d'hygiène sociales reconnues d'utilité publique ou en prêts hypothécaires sur habitations ouvrières ou jardins.

M. Paul Boncour, ministre du Travail, le 20 juin 1911, à la tribune du Sénat, exposait les grandes lignes de la participation des caisses aux placements sociaux en ces termes :

« Par la liberté qui leur est laissée de faire des placements sociaux, ces caisses deviendront l'instrument de magnifiques œuvres sociales ; avec elles, pourra être résolu enfin le grave problème du logement ouvrier et de l'habitation à bon marché ; elles donneront à la classe ouvrière cette maison de l'avenir, plus claire, plus propre et plus nette, garantie même de sa dignité et d'une conscience plus élevée ».

Les espoirs du ministre du Travail d'alors, n'ont pas été réalisés, les caisses n'ont pas apporté la collaboration désirée. Commentant le rapport de M. Métin sur la proposition de loi du gouvernement qui projetait de porter du dixième au quart la portion des fonds des retraites que chaque organisme pourrait consacrer aux placements sociaux, un organe mutualiste important concluait qu'il n'y avait aucun inconvénient à élargir la faculté de placement déjà inscrite dans la loi, mais qu'il n'encourageait pas les caisses de retraites à opérer des placements de ce genre, car le taux servi n'est pas suffisamment élevé.

Le rapport sur l'application de la loi des retraites a indiqué les placements qui ont été effectués par les différentes caisses. Tous ces placements témoignent d'une extrême prudence ; la plupart sont constitués par des achats d'obligations des chemins de fer français, viennent ensuite les prêts aux départements, communes et Chambres de commerce ; les emprunts

émis par les colonies françaises ont attiré également les capitaux.

Deux placements sont à signaler parce que, rentrant dans la catégorie des placements sociaux, l'un consiste en un prêt de 225.000 francs à la Société immobilière de Sochaux (Doubs) ; l'autre, en un prêt de 300.000 francs au Foyer lunévillois, mais hâtons-nous d'ajouter que ces prêts ont été consentis par la Caisse nationale des retraites.

CHAPITRE IV

LE TARIF POSTAL

Le paiement trimestriel des arrérages de retraite, par les caisses, à leurs retraités, a été une des grandes préoccupations des caisses d'assurance. Ce paiement était d'autant plus onéreux, qu'au début de leur création, les caisses étaient tenues de leur adresser non pas seulement le paiement de la portion de rente produite par les versements à la caisse, mais d'adresser également aux pensionnaires les sommes que l'État leur devait.

Cette question était intimement liée à celle des avances aux caisses qui fut solutionnée par le décret du 26 juillet 1913.

Jusqu'au 24 juin 1913, les dépenses occasionnées par les frais de poste absorbaient en grande partie l'indemnité forfaitaire de 1 franc par compte d'assuré, avec cette circonstance aggravante que l'État ne se bornait pas à forcer les caisses à avancer les sommes qu'il devait, il les obligeait à leur faire payer les frais postaux de l'envoi de ces sommes.

Pour donner satisfaction aux réclamations des intéressés, le ministre du Travail inséra dans le projet de loi sur le 6/12 provisoire voté le 30 mars 1913, par le Parlement, une disposition tendant à faire bénéficier les caisses d'un tarif spécial réduit, pour l'envoi des fonds qu'elles auraient à effectuer pour le service des pensions.

Ce projet établissait des mandats retraite payables sur présentation par les intéressés de leur titre de pension, le tarif en était des plus minime.

Mais ce projet ne donnait qu'une demi-satisfaction aux mutualistes ; il rompait le lien si désirable des caisses avec les sociétés, puisque le mandat était adressé directement au pensionnaire M. Chéron, ministre du Travail, pendant la session de juin 1913 du conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels, proposa un nouveau texte qui fut discuté et arrêté. Ce texte, défendu au Sénat par le ministre, et M. Lourties, fut adopté. Ce nouveau texte revint devant la Chambre des députés et fut rapporté par M. Métin dans les termes suivants :

« Messieurs, le projet de loi que nous renvoie le Sénat tend à réparer une injustice involontaire, mais enfin une injustice commise à l'égard des caisses créées par l'initiative privée et admises à assurer le service des retraites ouvrières et paysannes.

Ces caisses mutualistes, régionales, syndicales ne peuvent, en effet, pour payer chaque trimestre la pen-

sion de leurs membres parvenus à l'âge de la retraite, user de l'intermédiaire des percepteurs, avantage réservé à la seule Caisse nationale.

Elles doivent donc recourir à la poste. Or, elles sont obligées de payer 35 centimes par envoi, soit par an 1 fr. 40, alors que l'allocation qui leur est donnée pour frais de gestion s'élève à 1 franc seulement. On leur reprend donc, non pas ce qu'on leur donne, mais plus qu'on leur donne ; beaucoup plus, car l'envoi des arrérages par la poste ne constitue qu'une minime partie des opérations de gestion entraînant des frais.

» Pour sauver les organismes de retraite dûs à l'initiative sociale, votre commission d'assurance et de prévoyance sociales, la section permanente du Conseil supérieur des retraites, où j'avais l'honneur de siéger, le Congrès national de la Mutualité ont demandé un abaissement du tarif postal pour le paiement des quartiers des retraites ouvrières par les caisses d'assurances. C'est ce que je rappelais, il y a quelques jours, en remerciant M. le ministre du Travail d'avoir bien voulu, dès le lendemain de la réunion de la section permanente du Conseil supérieur des retraites, déposer le projet qui répondait au vœu des caisses, de la mutualité et à la demande de votre commission d'assurance et de prévoyance sociales.

» Le projet revient du Sénat avec deux modifications. La première est une simplification des tarifs.

La Chambre des députés avait décidé que le tarif des mandats-retraite qui vont être créés pour faciliter le paiement des arrérages aux retraités des organismes d'assurances serait fixé à 15 centimes jusqu'à 50 francs, à 25 centimes de 50 francs à 100 francs, à 50 centimes de 100 à 300 francs.

» Le Sénat simplifie cette échelle progressive et ne prévoit plus que deux tarifs : le premier, de 15 centimes jusqu'à 100 francs ; le second, de 25 centimes de 100 à 300 francs.

Il est bien entendu que cette taxe de 15 ou de 25 centimes comprend tout ce qui est dû à la poste et qu'il ne saurait s'y ajouter ni de 10 centimes pour timbre-poste ni aucun autre supplément.

La seconde modification a été demandée par les ministres du Travail, des Finances et des Postes et Télégraphes ; il y a peu de jours, elle a été appuyée par le Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels. Elle consiste à dire que le mandat-retraite sera payable sur présentation de l'extrait d'inscription ; la présence de l'intéressé lui-même ne sera plus exigée comme elle l'était dans le projet premier. Le retraité pourra donc remettre son extrait d'inscription donnant droit au paiement des arrérages à un tiers, par exemple au représentant de la Caisse d'assurance ou de la Caisse mutualiste.

La loi sera ainsi en concordance avec l'article 159 du décret du 25 mars 1911, qui édicte que le paie-

ment est fait porteur de l'extrait d'inscription sur la production du seul certificat de vie.

Cette procédure ne présente aucun danger, puisque l'extrait d'inscription sera toujours estampillé par le bureau de poste au moment où les arrérages seront payés.

Voici le texte de cette loi :

*Loi du 17 juin 1913 relative à la création
et au tarif du mandat-retraite*

ARTICLE UNIQUE. — Est autorisée la création par le service des postes d'un mandat-retraite exclusivement destiné au paiement des arrérages des retraites, allocations et bonifications acquises sous le régime de loi sur les retraites ouvrières et paysannes.

Ces mandats-retraites seront payables sur la présentation de l'extrait d'inscription.

Le tarif de ces mandats est ainsi fixé :

A 15 centimes pour les mandats ne dépassant pas 100 fr. ;

A 25 centimes pour les mandats de 100 fr. 01 à 300 francs, maximum des mandats de cette catégorie.

La date d'application de ce tarif sera fixée par un arrêté concerté entre les ministres des Finances, du Travail et de la Prévoyance Sociale, et du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes.

La création du mandat-retraite, n'a pas semble-t-il, accordé toute satisfaction aux mutualistes.

Ils se plaignent que les frais absorbent encore la totalité ou la presque totalité de l'indemnité et en

concluent que les caisses en assumant cette tâche font œuvre de dupes. Leurs doléances sont rendues plus acerbes du fait que la Caisse nationale des retraites reçoit la même allocation et utilise pour le paiement des pensions l'intermédiaire des précepteurs et des receveurs ; ils prétendent que ce mode de paiement est beaucoup plus économique.

Ces plaintes, ces critiques sont évidemment très grossières et exagérées. Les mutualistes oublient que tous les pensionnaires ne reçoivent pas leurs arrérages par la poste, un grand nombre se présentent à la caisse pour le paiement direct, ils négligent surtout d'indiquer quelle est la proportion des retraités par rapport aux assurés inscrits.

Or, il résulte d'une enquête officieuse, faite par la revue mutualiste du *Matin* pour répondre à ces critiques que tout d'abord le pourcentage des mandats-retraite émis par les caisses autonomes est de 58 à 59 0/0 par rapport au total des retraites payées ; la moitié presque des retraites est donc payée directement et ne grève d'aucun frais l'établissement assureur.

Si on cherche à évaluer maintenant les charges des caisses du fait des mandats-retraite émis, l'enquête a établi que les dépenses des caisses afférentes au paiement des pensions par mandat-retraite représentent 1.77 0/0 du montant de l'indemnité forfaitaire.

Quant au projet d'utiliser l'intermédiaire des

comptables directs du Trésor pour le paiement des pensions à l'imitation de la Caisse des retraites, ce mode de paiement doit être repoussé pour ce qu'il est peu compatible avec l'indépendance de la mutualité et n'est pas sensiblement plus économique que le tarif des caisses mutualistes.

CHAPITRE V

LE PREMIER BILAN DES CAISSES MUTUALISTES

Nous avons vu, au cours de notre étude, que plus de 3.000 sociétés de secours mutuels demandèrent à effectuer l'encaissement, mais que malheureusement depuis, un assez grand nombre de ces organismes ont demandé le retrait de cette autorisation que d'autres n'assurent ce service que pour un nombre infime de sociétaires ; les résultats ont donc été peu satisfaisants.

Si maintenant nous étudions la formation des caisses mutualistes, on remarque qu'une grande activité a été déployée, sur tous les points de la France, les administrateurs des grosses sociétés et de préférence des unions de sociétés, ont au lendemain de la loi créé des caisses. Dans cette sphère il y eu une collaboration plus complète de la mutualité.

A l'heure actuelle, 34 caisses mutualistes ont été agréées ; que doit-on en conclure ?

C'est que les dirigeants mutualistes, les cadres supérieurs si l'on peut s'exprimer ainsi, sont acquis à la loi ; ils ont compris que la mutualité devait se transformer, suivre l'évolution des idées, sous peine de se diminuer.

Est-ce à dire cependant que l'armée mutualiste a suivi ses chefs, nous ne le croyons pas, de nombreuses défections ont eu lieu, les ruraux principalement, acquis plus difficilement aux idées nouvelles ont vu avec défiance la nouvelle loi. La campagne d'hostilité contre la loi a gagné beaucoup de ces prévoyants libres, qui se sont donnés un démenti en refusant leur adhésion à la loi des retraites ouvrières.

Est-il nécessaire de le dire, au sein de la mutualité même, une campagne sourde a été menée contre la nouvelle loi, on a prétendu qu'elle allait détruire les efforts accomplis dans le passé, amener peut-être l'abrogation de la charte libérale de 1898. Doit-on rappeler l'appréciation d'un membre du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, M. Vermont, sur la loi, dans un discours au Congrès d'Evreux en juin 1913. « En vérité si on voulait détruire la mutualité telle qu'elle existe, on n'agirait pas autrement et il est étrange et inadmissible qu'en demandant aux mutualistes leur concours pour une loi impopulaire, on refuse d'appliquer le seul article de cette loi qui leur soit favorable (art. 3 §§ 9 et 10) celui qu'on a si justement appelé l'ancre de salut de la mutualité. »

Les 34 caisses mutualistes agréées peuvent être classées d'après l'étendue de leur circonscription ; les unes s'étendent sur toute la France, d'autres sur une région, enfin d'autres sur un département seulement.

Quatre caisses s'étendent sur toute la France, trois sont constituées au sein de grandes sociétés de secours mutuels, qui ont leur siège social à Paris ; elles ne comptent que les adhérents de leur société ; la quatrième a été créée, sans avoir comme base une ancienne société, c'est la Caisse autonome de l'enseignement libre : elle groupe, comme son nom l'indique, tous les professeurs de l'enseignement libre soumis à la loi des retraites ouvrières.

La seconde catégorie comprenait 14 caisses qui s'étendent sur plusieurs départements ou une région. Elles ont été principalement créées par les unions de sociétés de secours mutuels, elles forment une branche nouvelle de l'activité de l'union.

Une de ces caisses, la Caisse fédérale mutualiste de Nice et de la région, fondée sur l'initiative de M. Lairolle, député, est la première qui se soit formée, en donnant lieu à la constitution d'une société approuvée ayant pour objet principal les retraites ouvrières. Bien qu'agréée par décret du 7 octobre 1911, elle n'a jusqu'alors réuni que peu de sociétaires, le bilan qu'elle a fourni au 31 décembre 1912 n'est guère rassurant.

Enfin, la troisième catégorie comprend 16 caisses qui ne s'étendent que sur un département ; l'une d'elle, la Caisse de la Société philanthropique des commis et employés de la ville de Marseille n'a comme adhérents que les membres de cette société.

Voici la liste des différentes caisses mutualistes et leur siège social :

I. — *Caisses dont la circonscription s'étend
sur toute la France*

- 1° La Caisse fédérale mutualiste de Paris ;
- 2° La Boule de neige à Paris ;
- 3° La France prévoyante à Paris ;
- 4° La Caisse centrale autonome de l'enseignement libre.

II. — *Caisses dont la circonscription s'étend
sur plusieurs départements*

- 1° Caisse fédérale mutualiste de Nice ;
- 2° Caisse centrale mutualiste de Franche-Comté ;
- 3° Caisse de la Fédération régionale des unions mutualistes de l'est ;
- 4° Caisse de la Fédération régionale mutualiste du sud-ouest ;
- 5° Caisse de l'Union de la mutualité provinciale de l'Orléanais ;

- 6° Caisse lorraine des retraites ;
- 7° Caisse fédérale mutualiste de l'Aisne, l'Oise et la Somme ;
- 8° Caisse de la Fédération régionale mutualiste du Midi ;
- 9° Caisse du Plateau central ;
- 10° Caisse fédérale mutualiste du Puy-de-Dôme et de la région ;
- 12° Caisse de l'Union des Sociétés de secours mutuels de l'Ouest ;
- 13° Union régionale mutualiste du Sud-Est, maison de la Mutualité ;
- 14° Caisse de la Fédération comtoise des Sociétés de secours mutuels.

III. — *Caisses dont la circonscription ne s'étend que sur un seul département :*

- 1° Caisse de l'Union des Sociétés de secours mutuels des Ardennes ;
- 2° Caisse de la Société philanthropique des commis et employés de la ville de Marseille ;
- 3° Caisse de l'Union des sociétés mutualistes du Gard ;
- 4° Caisse mutualiste de retraites de l'Hérault ;
- 5° Caisse de l'Union départementale des mutualités d'Indre-et-Loire ;

6° Caisse de l'Union départementale des Sociétés de secours mutuels de la Loire ;

7° Caisse de l'Union des Sociétés de secours mutuels de la Loire-Inférieure ;

8° Caisse de l'Union des Sociétés de secours mutuels du Loiret ;

9° Caisse de l'Union mutualiste pour le service des retraites dans le Nord de la France ;

10° Caisse de l'Association départementale des Unions de Sociétés de secours mutuels et de retraites de Seine-et-Oise ;

11° Caisse mutualiste d'Ille-et-Vilaine ;

12° Caisse mutuelle de retraites ouvrières et payannes pour le département de l'Aude ;

13° Caisse de la Fédération départementale de la mutualité du Rhône ;

14° Caisse régionale de l'Union des Sociétés de secours mutuels du Nord ;

15° Caisse mutualiste de l'Isère à Grenoble ;

16° Caisse mutualiste de retraite et de prévoyance de Seine-et-Marne.

Au 31 décembre 1912, 25 caisses mutualistes ont adressé à l'administration leur bilan, dans l'ensemble les résultats sont médiocres ; le nombre des assurés affiliés dépassent de peu le minimum imposé par la loi. Il serait pourtant téméraire de porter un jugement définitif, mais dès maintenant on peut craindre que les caisses ne soient trop nombreuses.

Pour qu'une caisse puisse fonctionner normalement, pour que la loi des nombres puisse jouer, il faudrait que chacune d'elles ait de 20 à 30.000 adhérents.

Il est à prévoir que d'ici quelques années plusieurs disparaîtront ou fusionneront.

Le rapport sur l'application de la loi des retraites ouvrières nous donne des renseignements intéressants sur les opérations des caisses d'assurances mutualistes.

Au 31 décembre 1912 on comptait 145.972 adhérents aux différentes caisses, ce qui donne une moyenne d'un peu plus de 5.000 adhérents par caisse.

Cent quarante-cinq mille mutualistes assurés de la loi des retraites ouvrières après un an et demi d'application de la loi, c'est, il faut en convenir, non pas seulement un manque d'enthousiasme, mais même manifester un sentiment d'hostilité ou de défiance contre l'œuvre du législateur.

Encore ne tenons-nous pas compte du nombre des adhérents non mutualistes à ces caisses, depuis que l'interprétation de M. Lairolle a été admise, nous avons déjà exprimé le désir qu'à l'avenir, on différencie les mutualistes véritables, c'est-à-dire ceux qui adhèrent en même temps à un autre service que celui des retraites ouvrières, et, ceux qui n'ont de mutualistes que leur adhésion à une des caisses mutualistes.

Il n'est pas sans intérêt de comparer le nombre des adhérents des caisses mutualistes avec celui des autres caisses.

Au 31 décembre 1912, la Caisse nationale des retraites avait reçu 3.121.480 adhésions, les caisses départementales 113.532, les caisses syndicales ou patronales 93.541. Les caisses mutualistes occupent le second rang par l'importance de leurs effectifs, mais on ne doit pas oublier qu'elles sont 4 contre 9 caisses départementales ou régionales et 6 caisses patronales ou syndicales.

Cependant il ne faudrait pas inférer de ces chiffres que les 145.000 adhérents des caisses mutualistes représentent l'ensemble des mutualistes. Il faut se rappeler que l'article 19 pose le libre choix des caisses et qu'un certain nombre de mutualistes ont pu adhérer à d'autres caisses que les leurs.

Les difficultés de début dans lesquelles se sont débattues les organisateurs des caisses mutualistes et notamment la principale, celle d'obtenir la centralisation à leur profit des bulletins de renseignements de leurs adhérents, ont été des causes d'affiliation à la Caisse nationale des retraites au détriment des caisses mutualistes.

Afin de remédier à ces inconvénients, le ministre du Travail signale périodiquement aux préfets les caisses en instance d'autorisation, en les priant de

conserver provisoirement les bulletins de renseignements établis au nom de ces caisses.

En outre, l'article 18 du décret du 6 avril 1912 permet aux assurés auxquels la première carte annuelle aura été délivrée avant le 1^{er} août 1915 et qui n'auront pas fait choix d'une caisse d'assurance sur leur bulletin de renseignements de faire ce choix tant que le délai restant à courir avant l'anniversaire donnant lieu à l'échange de leur première carte annuelle ne sera pas devenu inférieur à un mois. « Cependant, ajoute le rapport, il faut reconnaître qu'un grand nombre d'assurés n'ont pas profité de cette latitude, soit par négligence, soit parce qu'ils ne connaissaient pas les différentes caisses auxquelles ils pouvaient s'adresser. Le nombre des inscriptions d'office à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse a donc été relativement considérable.

On sait que les assurés ont toujours la faculté de modifier leur choix, puisqu'en vertu de l'article 17 du décret du 25 mars 1911, tout assuré peut faire transférer son compte d'une caisse d'assurance à une autre ».

En tenant compte de ces différents facteurs qui s'exercent tantôt pour, tantôt contre le développement des caisses mutualistes, en reconnaissant même que les facteurs contraires l'emportent on peut en conclure que les mutualistes sont en majeure partie réfractaires à la loi. D'aucuns prétendent même que

la proportion des mutualistes réfractaires est plus forte que celle de l'ensemble des personnes susceptibles d'être assurées.

Si après avoir comparé le nombre des adhérents on passe à la répartition des comptes d'après les âges dans les différentes catégories de caisses, une première constatation doit être retenue, seules les caisses patronales ou syndicales qui comprennent généralement l'ensemble de leur personnel offrent une progression descendante des âges de leurs assurés allant de vingt ans à soixante-cinq ans qui se modèle à peu près sur celle que nous offre la population de tout un pays. Tandis que la répartition des comptes des assurés d'après les âges, dans les caisses mutualistes nous offre une progression inverse. Les assurés mutualistes sont pour la plupart âgés, les $\frac{4}{5}$ des adhérents bénéficient de la période transitoire.

Nous savons d'après les statistiques que les caisses mutualistes avaient reçu, au 31 décembre 1912, 145.000 adhésions ; d'autre part, à cette même date, d'autres renseignements indiquent que ces mêmes caisses n'ont reçu que 76.000 cartes, c'est-à-dire la moitié des cartes de ceux qui ont donné leur adhésion.

Il semble pourtant que pendant le laps de temps de quatorze mois, c'est-à-dire du 3 novembre 1911 au 31 décembre 1912, plus que la totalité des adhé-

rents eût du échanger sa carte, puisque l'échange a lieu annuellement.

Diverses raisons peuvent expliquer cette particularité. Tout d'abord, de nombreuses adhésions ont eu lieu en fin d'année 1912, soit parce que de nouveaux avantages ont été accordés par la loi du 27 février 1912, soit parce que les caisses n'étaient pas créées. Mais il y a lieu de tenir compte d'un autre motif : l'effectif des caisses est constitué par le nombre des adhésions reçues, or un certain nombre, un très grand nombre peut-être de mutualistes ont déclaré adhérer à une caisse, mais là s'est borné leur soumission à la loi, ils n'ont pas, dans la suite, fait acte d'assurés en effectuant des versements.

Si, maintenant, nous rassemblons tous les renseignements statistiques parus au sujet de la participation de la Mutualité à l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes, si nous rapprochons, le nombre des cartes échangées comportant la mention que les versements personnels ont été encaissés par les Sociétés de secours mutuels qui est de 77.284, du nombre des assurés ayant bénéficié de l'allocation de dégrèvement maladie, qui est de 145.097, et enfin du nombre des adhérents aux caisses mutualiste, qui est de 145.972. Si nous majorons tous ces chiffres, pour tenir compte des mutualistes qui ne sont pas affiliés à une caisse mutualiste, ou n'ont pas sollicité le bénéfice de l'allocation de

dégrèvement maladie, il ressort qu'au 31 décembre 1912 le nombre des mutualistes adhérant à la loi oscillait entre 200 et 225.000.

Comment juger l'œuvre de la Mutualité, sa collaboration a-t-elle déçu les espérances que l'on fondait sur elle ?

Ce n'est pas sans une certaine inquiétude que nous allons apporter notre appréciation ; elle peut être qualifiée de téméraire alors que la loi des retraites ouvrières n'a qu'à peine deux ans et demi d'existence ; mais il nous semble que notre tâche est justement de prévoir et non d'enregistrer les leçons du présent.

Le législateur et nous ne reprendrons pas la discussion de la loi, à la Chambre ni au Sénat avait escompté une plus grande et plus effective collaboration. Les publications mutualistes, les dirigeants avaient parlé de plusieurs millions de mutualistes faisant confiance à la loi ; les différents ministres du Travail qui se sont succédé ont parlé de la Mutualité en termes élogieux, l'ont considérée comme l'artisan de la vulgarisation de la loi.

Au lendemain du vote de la loi, devant la campagne d'hostilité qui tenta vainement d'ajourner à tout jamais la réforme promise, ou tout au moins de détruire le principe de l'obligation qui en est la base fondamentale, la Mutualité hésitante se recueillit.

Les critiques à l'adresse de la nouvelle loi étaient si violentes, si passionnées, on avait si habilement opposé la loi des retraites ouvrières à la Mutualité, on avait tant répété que l'application de la loi était la mort des Sociétés de secours mutuels, que le mutualiste demeura sourd aux appels du législateur.

Il lui en coûtait certainement de ne pas profiter des avantages d'une loi, bien qu'il entendit crier autour de lui que c'était une loi d'escroquerie ; mais son abstention, sa défiance étaient surtout faites de la crainte de voir ses efforts passés anéantis.

Parmi ses dirigeants, il n'y avait même pas unité de vues, la majorité était pour la collaboration à l'application de la loi, mais cette collaboration n'était accordée qu'avec de nombreuses réserves. La Mutualité voulait bien faire confiance au législateur, mais elle exigeait impérativement une participation plus grande, elle voulait que certaines barrières fussent écartées, elle voulait, en un mot, un régime de faveur plus accentué. D'autres, il faut l'avouer, étaient franchement hostiles à toute collaboration ; ils montraient l'étatisme faisant une nouvelle conquête qui serait un recul pour leurs œuvres, fruits de la liberté. On vit naître une campagne où les lois du 1^{er} avril 1898 et du 5 avril 1910 furent opposées, dressées en ennemies.

C'est en vain que l'on essaya de dissiper l'équi-

voque, le doute seme à profusion et implanté ne peut être combattu que par l'œuvre des années. Bien des préventions de la première heure ont disparu ; le mal subsiste encore.

TITRE III

CHAPITRE UNIQUE

LES SOCIÉTÉS DE SECOURS MUTUELS ET L'ALLOCATION DE DÉGRÈVEMENT MALADIE

Les allocations prévues à l'article 12, l'indemnité forfaitaire de gestion de 1 franc, la remise de 5 0/0 pour les frais d'encaissement, sont accordés en rétribution d'un service ; il n'en est pas de même de l'allocation de l'article 18.

Cette allocation qui s'élève à 1 fr. 50, réduite à 0 fr. 75 pour les assurés de moins de dix-huit ans, est accordée à tous les assurés mutualistes, dès l'instant qu'ils s'astreignent au versement d'une cotisation mutualiste, affectée au service maladie, au moins égale à 6 francs ou 3 francs si l'assuré a moins de dix-huit ans. Cette allocation doit être affectée au dégrèvement de la cotisation maladie.

Au moment de la discussion de la loi, les défenseurs de la Mutualité prétendirent que l'obligation de verser une cotisation-retraite de 9 francs créerait non pas seulement une crise dans le recrutement des Sociétés de secours mutuels mais apporterait des défections au sein de ces associations de prévoyance. « Pour beaucoup, argumentaient-ils, la cotisation mutualiste qu'ils s'imposaient avant la loi, était le maximum de l'effort qu'il pouvait donner; en les astreignant à verser obligatoirement désormais 9 francs, vous les contraindrez à quitter leur société, aussi est-ce à bon droit qu'une subvention s'impose en leur faveur.

Nous avons déjà fait justice de ces allégations; nous avons montré précédemment que cette crainte était exagérée et peu fondée. Que la loi des retraites ouvrières et paysannes écarte quelques personnes de la Mutualité, cela nous en convenons volontiers, mais ce n'est qu'exceptionnellement que la charge du paiement d'une double cotisation (celle affectée à la société, l'autre à la retraite ouvrière) est trop lourde, on épuise complètement la faculté d'épargne des assurés.

Il est plus logique d'admettre que cette allocation est destinée à encourager les mutualistes, à pratiquer l'assurance maladie, la plus intéressante des assurances aussi bien pour l'individu que pour la société. Cette allocation est donc une prime à l'assu-

rance maladie et à ce titre on ne peut que se féliciter que le législateur l'ait instituée.

En effet, de toutes les assurances, c'est celle qu'il importe le plus de favoriser. La maladie, c'est le risque qui plane perpétuellement sur l'ouvrier ; quand elle le frappe, elle le prive de son salaire, le met dans la gêne, dans la misère si elle se prolonge, elle ne frappe pas que lui, elle atteint sa famille quand il est marié.

Au point de vue de la nation, la maladie, en faisant tomber l'instrument de travail des mains de l'ouvrier, immobilise une force, un capital, le plus productif de tous. Lutter contre la maladie, pour une nation, c'est augmenter sa puissance économique.

La vieillesse, au contraire, c'est l'état où l'on arrive irrémédiablement un jour, qui est plus ou moins proche pour chacun. Le travailleur arrivé à la fin de l'étape s'asseyait définitivement sur la route de la vie ; s'il n'a pas été prévoyant ou s'il n'a pu l'être, il tombe à la charge de la société, mais ce faisant la société ne remplit qu'un devoir d'humanité.

Chaque année les sociétés de secours mutuels doivent fournir la liste de leurs membres assurés de la loi des retraites ouvrières et paysannes en acquittant une cotisation maladie d'au moins 6 francs.

Les listes des sociétés sont transmises aux préfets qui s'assurent en consultant le compte individuel des assurés, s'ils ont bien effectué leurs versements

légaux. Les préfets adressent ces listes avec leurs propositions au ministre du Travail qui met à leur disposition les sommes nécessaires pour être mandatées au bénéfice des sociétés.

Très fréquemment la justification d'une cotisation spéciale affectée au service maladie est difficile à fournir par les sociétés ; elles n'ont qu'une cotisation globale affectée à différentes fins. Il eût été excessif de rejeter les demandes des sociétés qui n'ont pas spécialisé leur cotisation, aussi, dans ce cas, on doit rechercher qu'elle est l'importance des dépenses de la société affectée à l'assurance-maladie. Si elles sont supposées supérieures à 6 francs par assuré, l'allocation est accordée. L'allocation est également accordée lorsque les sociétés ajoutent aux secours de maladie, soit des secours en cas de décès, soit des indemnités de funérailles, ou encore, prévoyant l'attribution d'allocations aux vieillards et notamment de pensions éventuelles sur le fonds commun, n'ont stipulé néanmoins qu'une cotisation unique, car d'après les traditions mutualistes, ces services sont subsidiaires au service maladie.

Maintenant que tous les assurés de la loi peuvent adhérer aux caisses mutualistes, puisque cette affiliation leur donne la qualité de mutualistes, il est impossible de distinguer, d'après les effectifs de ces caisses, quels sont les véritables mutualistes, c'est-à-dire ceux qui s'imposent une double cotisation.

On ne pourra les connaître qu'en consultant les statistiques concernant l'attribution de l'allocation de dégrèvement maladie.

Est-ce à dire cependant que les seuls sociétaires qui auront bénéficié de la subvention de l'article 18 représenteront l'apport des forces mutualistes, ce ne serait pas tout à fait exact.

Au 31 décembre 1910, sur 15.832 sociétés approuvées d'adultes ayant fourni leurs états statistiques, 8.365 sociétés ont pour but principal la maladie et ont un effectif de 736.341 membres participants, dont 575.086 hommes, 128.695 femmes et 32.560 enfants. 8.295 sociétés ont pour but principal la maladie et la retraite; elles comptent 1.369.245 membres, dont 1.075.455 hommes, 230.668 femmes et 62.122 enfants.

Les sociétés « maladie » et « maladie-retraite » constituent donc la plus grosse partie du contingent mutualiste des sociétés approuvées d'adultes.

A la même date du 31 décembre 1910, sur 3.179 sociétés libres existantes 2.806 ont fourni leurs états statistiques à l'administration. Sur ce dernier chiffre 2.209 assurent le service maladie et 287 font le service maladie et la retraite. Les sociétés des deux catégories comptent 258.874 membres participants. Si nous négligeons les sociétés scolaires dont les membres ne peuvent être assurés de la loi, ou a au 31 décembre 1910, 19.156 sociétés tant approuvées

que libres qui ont pour but principal soit la « maladie » soit « la maladie et la retraite ».

Ces 19.156 sociétés avec un total de 2.364.460 adhérents représentent la presque totalité de la mutualité ou tout au moins ceux qui s'imposent un effort de prévoyance appréciable. Si nous retenons ce chiffre de 2.364.460 mutualistes, on peut penser que tous ces sociétaires sont susceptibles de bénéficier de l'allocation de dégrèvement maladie.

Or, en 1911, 5.241 sociétés ont demandé seulement pour 180.483 adhérents la subvention de l'article 18, un mutualiste sur treize environ a reçu l'allocation, une société sur cinq a présenté une demande de dégrèvement maladie.

Il faut tenir compte qu'en 1911 les sociétaires n'avaient droit qu'à une demi-allocation puisque la loi des retraites ouvrières était entrée en application que depuis la loi du 3 juillet 1911, un certain nombre de sociétés ont dû, de ce fait, se désintéresser de l'allocation.

Une autre hypothèse doit être également retenue, un certain nombre de sociétés n'exigent pas de leurs membres, 6 francs pour le service maladie. Ce chiffre paraît pourtant être le minimum nécessaire pour couvrir ce risque, encore la société qui n'a que cette cotisation ne peut-elle donner qu'une faible indemnité de maladie et ne l'accorder que pendant un laps de temps très court. Enfin de nombreux mutualistes se

sont vus refuser l'allocation parce qu'ils n'avaient pas effectué les versements légaux, au moment de l'échange de leur carte ; à l'avenir on peut espérer que, connaissant mieux le mécanisme de la loi, les assurés ne se dessaisiront pas de leur carte avant d'avoir parfait leurs versements jusqu'au jour anniversaire de leur naissance.

Il est à signaler également, et c'est là un des désavantages de l'encaissement, que les assurés mutualistes, non soumis au précompte, ne versent pas régulièrement leurs cotisations, la société à tort d'ailleurs temporise trop souvent pour le recouvrement de la cotisation retraite comme elle le fait pour la cotisation statutaire. Si pendant cet intervalle l'échange de la carte a lieu et que le trésorier du service de l'encaissement : à défaut de l'intéressé, ne lui rappelle pas l'obligation qu'il a de parfaire ses versements, l'assuré échange sa carte et celle-ci ne contient pas les versements légaux. Il arrive fréquemment que l'encaissement se faisant trimestriellement, les cartes échangées dans le trimestre ne portent pas les versements pour la fraction du trimestre écoulé.

Toutes ces raisons ont diminué le nombre des bénéficiaires de l'allocation de l'article 18. Mais on peut estimer que ces motifs n'ont pas réduit de plus d'un tiers le nombre de ceux qui sollicitaient l'allocation. Si d'autre part on tient compte du nombre

des mutualistes assurés de la loi, affiliés à des sociétés qui ne poursuivent pas l'assurance maladie, on en conclut que le nombre total des mutualistes adhérant à la loi s'élève environ à 225.000 ; c'est minime quand on sait qu'il y a environ 3 millions 500.000 mutualistes susceptibles de bénéficier de cette loi.

Si l'on étudie par département le nombre des assurés ayant reçu l'allocation, on est étonné du nombre insignifiant de mutualistes assurés âgés de moins de dix-huit ans, on n'en compte en tout que 6.543 contre 179.940 adultes. Si, poursuivant plus loin les recherches, on dépouille les listes des sociétés, on constate que n'ont surtout adhéré aux retraites que les assurés mutualistes déjà âgés, c'est-à-dire ceux qui ont subi l'attraction de l'allocation viagère de l'Etat. C'est la partie assistance qui a donc décidé souvent de l'inscription.

On en trouve d'ailleurs une preuve irréfutable dans le rapport sur l'application de la loi.

Voici d'abord le pourcentage de la totalité des assurés par âge : au dessous de dix-huit ans 5,31 o/o, de dix-huit à vingt-neuf ans 17,05, de trente à trente-neuf ans 15,85 o/o, de quarante à quarante-neuf ans 15,85 o/o, de cinquante à cinquante-neuf ans 21,90 o/o, de soixante à soixante-cinq ans 24,04 o/o. Si l'on passe maintenant à la seule catégorie des mutualistes, l'effectif des caisses mutualistes se répartit ainsi : on

a, au-dessous de dix-huit ans 4.038 assurés, de dix-huit à vingt-neuf ans 11. 179, de trente à trente-neuf ans 16.703, de quarante à quarante-neuf ans 15.703, de cinquante à cinquante-neuf ans 15.114, de soixante à soixante-cinq ans 9.195.

La mutualité, ainsi que le prouvent les chiffres cités, n'a donc pas fourni l'effort qu'elle devait donner. Dans les milieux mutualistes cependant plus éclairés que la masse, on retrouve les mêmes hésitations, la même indifférence, la même apathie. Ce sont là des résultats qui infligent de cruels démentis à ceux qui prétendent que les mutualistes ont fait leur devoir.

TITRE VI

CHAPITRE PREMIER

L'AMENDEMENT FORTIER

Le paragraphe 5 de l'article 3, en écartant le pré-compte, en faveur des adhérents de certaines sociétés et plus particulièrement des sociétés de secours mutuels, avait brisé l'unité de la loi, quant à la modalité des versements. Il y a désormais deux catégories d'assurés, ceux qui sont tenus obligatoirement de subir la retenue patronale sur leurs salaires et ceux qui, échappant à ce prélèvement, effectuent leurs versements à l'organisme (société de secours mutuel, caisse d'épargne), à laquelle ils sont affiliés.

Nous avons montré les avantages et les inconvénients de ce système.

Le paragraphe 9 du même article 3, crée un nouveau privilège, il stipule que « ceux qui justifieront être déjà adhérents et payer leur cotisation à une

société de secours mutuels ou de prévoyance faisant la retraite ; ceux qui justifieront d'avoir contracté un engagement pour l'achat ou la construction d'une habitation à bon marché ou pour l'acquisition d'une petite propriété, champ ou jardin, conformément aux conditions des lois des 30 novembre 1894, 30 avril 1904, 12 avril 1906 et 10 avril 1908, pourront être autorisés à continuer à appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ils sont tenus par la présente loi. Ils conserveront le bénéfice de la contribution des employeurs et de la subvention complémentaire de l'État ».

Pour bien comprendre la portée et la valeur de ce texte, il nous faut nous reporter au moment où il fut discuté et adopté au Sénat.

Au cours de la discussion en première lecture au Sénat de la proposition de loi sur les retraites ouvrières. M. Fortier déposa l'amendement que nous avons reproduit ci-dessus.

M. Fortier justifiait son amendement de la manière suivante : on ne saurait exiger qu'une chose des intéressés : c'est la justification qu'ils font acte de prévoyance ; mais il faut leur laisser le choix du mode de prévoyance qui s'adapte à leurs ressources. Il est équitable de permettre à l'ouvrier d'appliquer les 9 francs de versements prévus par la loi au paiement des engagements qu'il a pu librement contracter, soit vis-à-vis d'une société de secours mutuels,

soit pour l'acquisition d'une petite propriété, car il ne lui sera pas possible d'effectuer des versements de deux côtés différents.

M. Viavini combattit l'amendement en faisant observer que la loi serait diminuée si on l'adoptait.

Le texte permet à nombre d'assurés de ne rien verser, de renoncer à la possibilité d'avoir une retraite parce qu'ils justifieront du versement d'une cotisation à une société de secours mutuels.

Au surplus, le texte est inacceptable au fond et dans la forme, car il suffit, en effet, de verser à une société de secours mutuels sans condition de durée ou de quotité, ou de prendre l'engagement d'acquiescer une habitation, pour ne pas être astreint à la loi.

D'ailleurs l'article 15 suffit. Il est ainsi conçu :

« Lorsque la retraite en cours d'acquisition dépasse 180 francs, l'assuré peut à toute époque et après examen médical, affecter la valeur en capital du surplus soit à une assurance en cas de décès, soit à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation qui deviendra inaliénable et insaisissable dans les conditions déterminées par la législation, sur la constitution d'un bien de famille insaisissable. »

Cela signifie que, lorsque l'intéressé se sera déjà constitué une retraite de 180 francs, il lui sera permis d'affecter tous les versements qui lui restent à faire à d'autres buts que celui poursuivi par la loi du 5 avril 1910.

M. Fortier répliqua que cet article était insuffisant et qu'on devait en limiter l'application à l'avenir. Autrement, un ouvrier qui a déjà payé la moitié d'une maison ne pourra continuer jusqu'à ce qu'il se soit constitué une retraite de 180 francs.

L'amendement fut adopté sans plus ample discussion et devint les neuvième et dixième paragraphes de l'article 3.

On reconnut aussitôt que ces dispositions qui soulevaient de nombreuses questions, ne pouvaient être appliquées telles quelles.

Quel serait le taux des cotisations à verser ; quelles seraient les conditions des annuités d'amortissement d'achat d'une maison ? Dans quelles conditions, sous quelle forme, sous quelles modalités, serait accordée l'autorisation ? Quelles garanties offrent les sociétés de secours mutuels ? On devait s'en remettre à l'arbitraire du Gouvernement ou tenir le texte pour inexistant.

Tous ces défauts furent mis en lumière à la tribune du Sénat le 22 mars 1910, lors de la discussion d'un amendement de M. Monis, tendant précisément à subordonner l'application de ce texte à certaines conditions nécessaires.

M. Ribot reconnut que l'amendement de M. Fortier posait un principe inapplicable dans la pratique, et que sa rédaction était telle qu'il constituait plutôt un vœu qu'une disposition législative susceptible

d'une application immédiate si le Conseil d'État est consulté, dit-il, il se refusera à suppléer aux lacunes qu'il présente, car il aurait à faire la loi.

D'autre part, l'amendement de M. Monis ne le rend pas davantage applicable, car il renferme des conditions impossibles à remplir pour obtenir l'autorisation.

M. Viviani conclut dans le même sens et promet qu'une proposition de loi spéciale serait apportée, tendant à établir les conditions de fonctionnement et d'applications nécessaires pour que le vœu puisse recevoir son exécution. Cependant, par déférence pour le Sénat, il ne se refusa pas à accepter l'amendement de M. Fortier sous réserve qu'il conservât le caractère de vœu, le Parlement restant juge, dans la suite de son abrogation ou de son application. Dans ces conditions, M. Monis retira son amendement.

La question se posa à nouveau quand la proposition de loi sur les retraites ouvrières revint devant la Chambre des députés. M. Aynard déposa un amendement tendant à faire de la faculté ouverte par le texte de M. Fortier, une prescription impérative. Au lieu de : « pourront être autorisés » ou substituerait « seront ».

M. Viviani rappela la discussion qui avait eu lieu au Sénat sur cet amendement et le sens qu'il convenait d'attacher à la disposition votée.

Nous ne discutons pas la question de savoir si cet

amendement peut être considéré comme un vœu ou comme un texte de loi, ayant force d'exécution. La question est au point de vue juridique incontestable, le paragraphe 9 a été voté, il fait partie intégrante de la loi, il a force de loi, quelles que soient les restrictions du ministre du Travail, si l'on acceptait une semblable façon de voir, il serait trop facile au gouvernement d'écarter, lorsqu'il le voudrait, les dispositions d'une loi qui lui déplairaient, en prétextant qu'elles n'ont que la valeur d'un vœu.

Quelle est la portée de l'amendement ?

Il a pour but de permettre, à ceux qui paient une cotisation à une société de secours mutuels ou de prévoyance faisant la retraite ou qui justifient d'avoir contracté un engagement, soit pour l'achat ou la constitution d'une habitation à bon marché, soit pour l'acquisition d'une petite propriété, de ne pas être contraints d'effectuer les versements personnels auxquels ils sont tenus par la loi, des retraites ouvrières ; ces assurés ne sont donc pas soumis au précompte, leur salaire ne doit subir aucune retenue.

Par contre, ils conservent le bénéfice de la contribution des employeurs, c'est-à-dire que les patrons de ces assurés seront tenus obligatoirement de verser au bénéfice de ces personnes la part qui leur incombe. Ils ont droit également à la subvention complémentaire de l'État. Comme il y a doute sur la nature de cette subvention, que l'on ne s'accorde

pas sur le point de savoir de quelle subvention il s'agit, nous reviendrons plus loin sur ce point litigieux.

Les assurés visés par ce paragraphe seront simplement tenus en retour d'appliquer aux œuvres de prévoyance dont ils font partie les versements auxquels ils sont tenus par la présente loi.

En résumé, toute une catégorie de personnes bénéficiera de tous les avantages de la loi, sans être tenue d'aucune contribution personnelle, sauf le versement d'une cotisation à une société de Secours mutuels ou de prévoyance poursuivant certains buts désignés précédemment.

Il est inutile d'insister davantage sur le privilège, excessif à notre avis, accordé à ces assurés. C'est une dérogation à la loi que l'on ne peut justifier.

A quelles personnes s'applique cette disposition ?

L'accord est loin d'être unanime, quand on veut délimiter les bénéficiaires ; la discussion repose sur la signification que l'on donne au mot déjà.

« Ceux qui justifieront être déjà adhérents... » s'ensuit-il que le législateur a voulu simplement désigner que pour bénéficier de cette disposition, il fallait faire partie, avant l'application de la loi, d'une Société de secours mutuels ou de prévoyance, le simple bon sens paraît l'indiquer. S'il en est ainsi, cet amendement n'a qu'une valeur transitoire ; nul après la mise en vigueur de la loi ne pourra, par une affiliation à

une Société de secours mutuels, se prévaloir du paragraphe 9. Quand tous les bénéficiaires actuels jouiront de leur pension, l'amendement Fortier n'aura plus de champ d'application.

Cette interprétation paraît seule logique, mais on a discuté, scruté, commenté les textes et on a élargi la portée d'application de la disposition.

Tout d'abord, on a prétendu que cette disposition avait un caractère permanent et non transitoire, outre qu'elle s'appliquait à la catégorie des assurés faisant partie d'une Société de secours mutuels avant la mise en vigueur de la loi, elle peut s'appliquer au cours du fonctionnement de la loi à tous ceux qui seront adhérents à une œuvre de prévoyance avant d'être assujettis obligatoirement à la loi des retraites ouvrières et paysannes.

Il ne peut être question ici que des membres des Sociétés de secours mutuels scolaires qui entrent dans les cadres de la Mutualité avant d'être assurés de la loi des retraites ouvrières.

Ce peut être encore, les mutualistes, qui ne rentrent pas actuellement dans les cadres de la loi, soit parce qu'ils ne sont pas salariés ou reçoivent un traitement supérieur à 5000 francs, mais qui, au cours de leur existence, par suite de changement dans leur situation, deviendraient des salariés soumis à la loi.

Enfin, une dernière opinion a été émise qui ne doit

pas retenir l'attention parce quelle est en contradiction avec les termes mêmes interprétés largement de l'amendement Fortier.

Tous les assurés de la loi des retraites ouvrières, dit-on, pourraient demander à bénéficier du paragraphe 9, lorsqu'au cours de l'existence, ils s'affilieraient à une Société de secours mutuels ou à une œuvre de prévoyance qui poursuit un des buts énumérés dans la disposition précitée.

En nous tenant à la seconde interprétation, il est intéressant maintenant de calculer quel est le nombre d'assurés qui peut bénéficier de cet amendement.

Sur ce point, on a commis des erreurs grossières, on a prétendu que près d'un million d'assurés pouvaient s'en prévaloir ; ce chiffre nous paraît considérablement exagéré.

Il ne suffit pas, en effet, pour échapper au prélèvement obligatoire sur les salariés d'être simplement adhérent à une Société de secours mutuels faisant la retraite ou d'avoir contracté un engagement en vue de l'acquisition d'une habitation à bon marché ou d'une petite propriété ; il faut encore, et c'est là une seconde condition, appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ces assurés seraient tenus en vertu de la loi, c'est-à-dire 9 francs.

Il n'y a aucun doute que ceux qui désirent acquérir une maison ou une petite propriété versent une somme annuelle supérieure à 9 francs ; mais la réponse

est moins affirmative quand il s'agit des Sociétés de secours mutuels faisant la retraite. Beaucoup de sociétés affectent une somme inférieure à 9 francs par sociétaire pour la constitution des retraites.

Si l'on interroge le dernier rapport au Président de la République sur les opérations des Sociétés de secours mutuels et qui correspond à l'année 1910, on constate que 532 sociétés tant approuvées que libres et comptant 674.126 adhérents ont pour but principal la retraite ; d'autre part, 8.580 sociétés tant approuvées que libres avec un effectif de 1.420.917 membres poursuivent un double but, l'assurance maladie et la retraite.

C'est donc parmi ces 2.095 045 mutualistes qu'il faut trouver ceux susceptibles d'invoquer à leur profit l'amendement Fortier.

Mais, parmi les adhérents des sociétés ayant pour but principal la maladie et la retraite, le rapport nous apprend que leur cotisation moyenne est respectivement de 16 fr. 22 pour les hommes, de 12 fr. 92 pour les femmes et de 5 fr. 87 pour les enfants.

Nous savons, d'autre part, que les sommes affectées à la constitution des retraites dépassent à peine le quart de celles affectées au service de la maladie, c'est ainsi que sur 20.799.008 francs 16.302.399 fr. vont au service maladie.

On doit donc en conclure que bien peu de ces sociétés réclament statutairement une cotisation de

9 francs à ses membres en vue de la constitution des retraites.

Toutes les Sociétés de secours mutuels ne peuvent prétendre au bénéfice de l'article 3. Peuvent seules prétendre à ce bénéfice les sociétés qui, aux termes de la loi « pourront être autorisées à continuer à appliquer à ces œuvres les versements personnels auxquels ils sont tenus en outre de la présente loi.

Il résulte donc de ce texte qu'une autorisation spéciale résultant d'un acte de l'administration, est nécessaire pour permettre aux sociétés intéressées d'échapper à la règle générale de la loi de 1910.

Le but de l'amendement Fortier était de permettre aux mutualistes de continuer de se constituer des retraites sous le régime de la loi du 1^{er} avril 1898 en y affectant les versements personnels auxquels les astreint la loi des retraites ouvrières.

Parmi les Sociétés de secours mutuels ayant comme but la retraite, un très grand nombre constituent les retraites de leurs adhérents au moyen du fonds commun. Pour celles-ci, l'amendement Fortier ne leur paraît pas applicable ; en effet, le fonds commun est incompatible avec la tenue d'un compte de retraite personnel à chaque intéressé. Or, il est de toute évidence que l'amendement ne peut s'appliquer qu'aux sociétés constituant des pensions dans les conditions de l'article 24 de la loi du 1^{er} avril 1898, c'est-à-dire, au moyen d'un livret individuel de caisse autonome

ou de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Les sociétés n'ayant organisé aucune caisse autonome, les possesseurs seuls de livret individuel de la Caisse nationale des retraites pourraient revendiquer le bénéfice des paragraphes 9 et 10 de l'article 3. Encore faut il noter que le livret est surtout employé par les sociétés scolaires et par certaines sociétés professionnelles libres qui, d'une façon générale, se trouvent en dehors de la loi.

Nous ne devons pas être éloigné de la vérité en estimant à 500.000 les membres des sociétés versant au moins 9 francs pour la retraite, si l'amendement Fortier a déterminé et encore d'une façon bien imprécise, les catégories d'assurés qui pourront être autorisées à se prévaloir de cette disposition, il n'a pas précisé à quelles conditions ces autorisations seraient accordées, ni surtout quel moyen de contrôle aurait l'administration pour s'assurer si les versements sont bien affectés aux œuvres. Ceci devait être l'œuvre d'un règlement d'administration publique ; plusieurs projets furent élaborés mais qui n'ont jamais vu le jour.

Ces assurés, expose l'amendement *in fine*, conserveront le bénéfice de la contribution des employeurs et de la subvention complémentaire de l'État.

Il n'y a aucun doute sur le sens de la première partie de la phrase, le législateur en disant que les

assurés conserveront le bénéfice de la contribution des employeurs veut que le versement patronal figure au compte de l'assuré, soit capitalisé suivant les règles de la loi des retraites ouvrières et paysannes.

Mais qu'entend-on pas subvention complémentaire de l'État ? Cette expression prête à équivoque.

Désigne-t-elle d'une façon inexacte les majorations, bonifications ou allocations prévues par la loi des retraites ouvrières, ou, au contraire, sert-elle à désigner les avantages spéciaux accordés au mutualistes par la loi du 1^{er} avril 1890 ?

Le terme subvention, et, il a été tiré argument de ce fait en faveur de la deuxième hypothèse, ne figure pas dans la loi des retraites; par contre, on le trouve à plusieurs reprises dans la charte des Sociétés de secours mutuels.

Mais c'est, à notre avis, commettre une erreur que de faire porter le sens de ce membre de phrase, sur la signification d'un mot, il faut considérer l'ensemble de la disposition.

Ces impropriétés de termes se rencontrent fréquemment dans les lois modernes, surtout, comme c'est le cas présent, l'amendement est venu s'ajouter au texte primitif.

Il faut de plus se rappeler que le rédacteur de l'amendement, M. Fortier, est mutualiste et que naturellement le mot subvention qui lui est familier lui est venu à l'esprit de préférence à tout autre.

Pour nous, subvention complémentaire de l'État, désigne nécessairement l'allocation viagère de 100 francs accordée par l'État à tout assuré au moment de la jouissance de sa pension.

Ceci résulte d'ailleurs de ce que la contribution patronale subsiste au bénéfice de l'assuré, ce qui s'expliquerait mal dans la seconde hypothèse.

De plus, s'il s'agissait des subventions de la loi de 1898, le législateur aurait fait certainement une référence à cette loi, tandis qu'il était inutile de la faire s'il s'agissait de la loi du 5 avril 1910 puisque c'est le régime de cette loi que l'on établissait.

Enfin, lorsque l'on relit toute la disposition visant cette catégorie d'assurés, on a bien l'impression que seuls les versements personnels échappent au régime de la loi.

Ce n'est pourtant pas ce que, par deux fois, le Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels a décidé.

Ceci nous amène à étudier les vicissitudes des deux paragraphes 9 et 10 de l'article 3.

A la session du Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels de 1910, M. Viviani, alors ministre du Travail, s'exprimait ainsi sur cet amendement : « J'en reviens à l'amendement Fortier. A la fin de la discussion de la loi, au terme de la seconde lecture, un amendement fut déposé par M. Monis, en vue de restreindre dans des conditions sévères la

partie de l'amendement déposé par M. Fortier. Les sénateurs qui sont ici se souviennent de cet incident. M. Ribot, prenant la parole à titre transactionnel, demanda à M. Monis de ne pas maintenir son amendement, en déclarant qu'il considérerait l'amendement Fortier plus comme un vœu que comme un article de loi. Or, M. Fortier était présent au Sénat au moment de ces déclarations. Il n'a pas protesté contre la qualification donnée à son amendement ; c'est donc qu'il admettait lui-même la portée qui lui était attribuée, celle d'un vœu ».

M. Viviani, en conséquence, s'opposait à l'application de l'amendement Fortier, ou à présenter au Parlement un projet de modification de loi.

Le Conseil supérieur ne partagea pas cet avis et soutint que l'amendement devait être appliqué par quelque moyen que ce fût.

Voici d'ailleurs le vœu qu'il émit :

« Le Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels : affirmant que la Mutualité, en prêtant son loyal concours à l'application de la loi des retraites ouvrières, ne poursuit pas l'établissement d'un régime privilégié ;

Écartant, par suite, le principe du cumul des avantages de la loi du 1^{er} avril 1898 et celle du 5 avril 1910 qui résulterait de la stricte application du paragraphe 10 de l'article 3 de cette dernière loi et reconnaissant que les versements patronaux ne

sauraient prétendre aux privilèges résultant de la loi du 1^{er} avril 1898, émet le vœu :

1^o Que le gouvernement fasse procéder à une étude pour permettre de comparer les charges financières qui incomberaient à l'État par suite de l'application de la loi de 1898, soit de la loi de 1910 avec les précisions ci-dessus ; qu'après cette enquête, le gouvernement élabore un règlement d'administration publique en vue d'assurer l'application du paragraphe 9 de l'article 3 de la loi des retraites ouvrières.

M. Viviani refusa de soumettre un projet de décret au conseil d'État pour l'application de l'amendement Fortier.

M. Vermont, délégué au Conseil supérieur, se constitua le défenseur de cette disposition qu'il a d'ailleurs dû inspirer à M. Fortier, sénateur, demanda plus énergiquement que jamais l'application de l'amendement.

M. Paul Boncour, nouveau ministre du Travail, déclara qu'il s'opposait à toute modification de la loi sur ce point ; mais, à l'opposé de son prédécesseur, il s'engagea à appliquer le texte tel qu'il était rédigé ; en tout cas, il recherchera, selon son expression, les moyens de l'appliquer si possible.

Voici d'ailleurs ce que relate le compte rendu de la session d'avril 1911 du Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels.

» M. Paul Boncour, invite le Conseil supérieur à

étudier avec lui comment pourrait être réalisé l'amendement Fortier sans toucher à la loi.

» Il constate l'absence de toute disposition réglementaire concernant cette question et la nécessité de préparer un règlement pour son application ; il n'est nullement opposé à en chercher les termes avec le Conseil supérieur, et, si la mise en forme d'une organisation pratique sur ce point spécial pouvait sortir des délibérations du Conseil au cours de la session, il l'étudierait avec empressement. Il croit découvrir, pour sa part, les mobiles qui ont poussé le législateur à voter l'amendement Fortier.

» On a voulu permettre à ceux qui avaient été les initiateurs en matière de retraite de continuer à se constituer leur retraite par les moyens qu'ils avaient imaginés. Il y a là un sentiment très louable. Aussi est-ce de bonne humeur et sans regret que le ministre du travail essaiera de donner toute son application à l'amendement. »

Et M. Paul Boncour ajouta qu'à son avis « l'amendement Fortier réglait un régime transitoire et qu'il ne pouvait être applicable qu'à ceux qui font actuellement partie de sociétés de secours mutuels ».

Cette invitation du ministre à faire élaborer par le Conseil supérieur lui-même le projet de règlement était heureuse. M. Paul Boncour évitait un écueil dangereux : celui d'être accusé plus tard d'avoir rédigé un texte qui satisfaisait mal les espoirs de la

mutualité. Comme le texte législatif était obscur, il était certain que quelle que soit l'opinion émise, elle aurait rencontré des adversaires.

Le geste habile du ministre eut un premier résultat. Le Conseil supérieur, dans une déclaration qui suivit le projet de règlement, admit que l'amendement avait une portée transitoire et ne devait s'appliquer qu'aux assurés faisant partie d'une société de secours mutuels avant l'application de la loi. Sur ce premier point important, la thèse ministérielle l'emportait, ce ne fut d'ailleurs pas sans luttes.

Sur la question du cumul des avantages accordés par la loi du 1^{er} avril 1898 (taux d'intérêt spécial et subvention) et par la loi du 5 avril 1910 (subvention complémentaire), le Conseil supérieur adopta une thèse qui n'est pas juridique, ni conforme à l'esprit de la disposition législative.

Voici comment s'exprimait le rapporteur du projet de règlement : « Le Conseil supérieur a été unanime pour persister dans l'attitude qu'il avait prise dès le mois d'octobre et pour rejeter comme inacceptable le principe du cumul des avantages des deux lois du 1^{er} avril 1898 et 5 avril 1910. Il lui a paru impossible que le législateur ait voulu, après avoir permis à un mutualiste, par le paragraphe 9, de constituer une pension dans sa société en bénéficiant de tous les avantages prévus par la loi du 1^{er} avril 1898, accorder

en plus, à ce même mutualiste, par le paragraphe 10, une nouvelle augmentation de sa pension. »

Qu'a donc pu vouloir dire le législateur par ces mots « subvention complémentaire de l'État » ?

Bien que cette expression ne puisse désigner sans aucun doute que l'allocation viagère de l'État, le Conseil supérieur décide qu'elle vise les avantages spéciaux de la loi du 1^{er} avril 1898 (majoration des versements, indemnité de capitation taux de faveur).

L'argument qu'il invoque en faveur de sa thèse est bien pauvre, c'est, dit-il, que le mot subvention n'a jamais été prononcé dans le texte de la loi des retraites ouvrières, tandis qu'il est cité à différentes reprises dans la loi du 1^{er} avril 1898.

Pour notre part, nous ne croyons pas que cet argument soit convainquant même auprès des mutualistes, c'est plutôt une raison de façade. Invités à se prononcer sur le cumul ou le non-cumul, les représentants mutualistes qui avaient déclaré que la mutualité ne poursuivait pas l'établissement d'un régime privilégié, adoptèrent la seconde thèse ; mais, attachés d'une part au régime de leurs sociétés, ayant calculé d'autre part les avantages financiers de l'une et de l'autre loi et, argument qui eut certainement sa valeur, l'allocation viagère de l'État n'étant alors que de 60 francs, ils considérèrent que l'option pour la loi de 1898 était plus avantageuse moralement et financièrement.

Comme nous l'avons montré précédemment, le texte de l'amendement implique le cumul des avantages des deux lois.

Les versements personnels de l'assuré échappent à la loi de 1910 et conservent une destination mutualiste et ainsi bénéficient des avantages qui leur sont réservés. D'autre part, la contribution des employeurs, qui est maintenue, demeure régie par la loi des retraites ouvrières et l'État vient accorder son allocation viagère ou ses majorations de versements.

Le Conseil supérieur n'adopta pas cette thèse parce qu'elle créait un privilège trop grand en faveur de la Mutualité ; il fit la déclaration suivante :

« Le Conseil supérieur, sur l'invitation du ministre du Travail a élaboré un projet de règlement tendant à permettre l'application des dispositions des deux derniers paragraphes de l'article 3 de la loi du 5 avril 1910.

Tout en soumettant le projet qu'il a rédigé, le Conseil supérieur croit devoir renouveler la déclaration qu'il avait adoptée le 12 octobre 1910 et affirme de nouveau que la Mutualité, en prêtant son loyal concours à l'application de la loi des retraites ouvrières, ne poursuit pas l'établissement d'un régime privilégié.

Si donc le dernier paragraphe de l'article 3 devait être entendu en ce sens que les mutualités jouiront à la fois des avantages de la loi de 1898 et de la loi

du 5 avril 1910, le Conseil supérieur serait le premier à demander qu'avant la mise en vigueur du règlement la loi fût modifiée pour faire disparaître un cumul injustifiable.

Cette déclaration est curieuse à plus d'un point. Derrière les mots, derrière les raisons invoquées, on sent, on devine que le Conseil supérieur, malgré sa thèse du non-cumul, fait l'aveu que ce cumul existe réellement dans le texte.

Il a soin de redire que la Mutualité ne recherche pas un régime privilégié ; il insiste trop sur son loyal concours à l'application de la loi pour qu'immédiatement on n'en doute pas. Mais ce qui est plus intéressant encore, c'est lorsqu'il affirme que si le règlement concluait au cumul, il serait le premier à demander une modification de la loi pour l'enlever.

De même que la thèse de M. Viviani n'était pas soutenable lorsqu'il opposait comme raison à son refus, d'appliquer l'amendement, que cette disposition législative n'avait que la valeur d'un vœu ; de même, on ne pouvait pas admettre la thèse mutualiste qui refuserait l'application de la loi parce que trop avantageuse.

Si le Conseil d'État avait rendu un décret accordant le cumul, il n'appartenait ni aux mutualistes ni aux ministres de restreindre les avantages accordés par la loi.

La Mutualité n'eut pas à nous donner une preuve

de sa générosité, le projet de décret fut soumis au Conseil, mais celui-ci ne l'homologua pas.

La thèse mutualiste était inadmissible sur un point qui ne pouvait prêter à discussion. L'amendement n'était pas seulement applicable aux mutualistes, il pouvait l'être aux assurés qui ont justifié avoir contracté un engagement pour l'achat d'une habitation à bon marché ou l'acquisition d'une petite propriété ; or, ces assurés peuvent ne pas être mutualistes, ceci est l'évidence. Dans ce cas, comment admettre que ces assurés bénéficieront seulement des avantages de la loi de 1898, à laquelle ils ne peuvent prétendre ; le Conseil supérieur ne s'est jamais ému de cette situation.

Tandis qu'au contraire, avec notre interprétation, les avantages de la loi de 1910 sont accordés à ces assurés.

Désormais l'amendement Fortier va entrer dans une nouvelle phase, la tactique ministérielle sera d'obtenir sa non-application et pour cela de demander son abrogation par la Mutualité même.

Il ne faut pas croire que la Mutualité se résigna à abandonner l'application de l'article 3.

Rien de plus intéressant que de connaître la campagne ardente de M. Vermont, qui lui, a le grand mérite d'aller droit au but, d'exprimer franchement tout ce qu'il pense. A le lire, on a l'impression qu'il ne parle pas seulement en son nom personnel, mais

qu'il reflète les idées de l'armée mutualiste. Il s'écarte, souvent même, il est opposé aux idées des dirigeants de la Mutualité, qui exposent beaucoup plus leurs opinions que celles des sociétaires et qui cherchent surtout à concilier deux forces antagonistes ennemies, à tort, il est vrai, la Mutualité et les retraites ouvrières.

Quand on va au fond du sujet, voici sous quel aspect apparaît le débat.

La Mutualité a vu avec défiance la loi des retraites ouvrières. Elle veut que la loi se plie devant l'institution mutualiste et non que la Mutualité s'adapte à la loi, là est tout le problème.

Voici l'extrait d'une lettre de M. Vermont au directeur du journal de *la Mutualité*.

« Et l'article 3 ? Celui-là, c'est le plus important de la loi, c'est notre sauvegarde, lui seul peut empêcher que pour faire du nouveau, on arrête, on désorganise ce qui existe déjà et cet article, c'est un article de bon sens, ce n'est pas une faveur, c'est la reconnaissance d'un droit. On doit permettre aux précurseurs de la loi de continuer ce qu'elle impose et dont ils ont donné l'exemple. On a d'abord contesté cet article, sous prétexte que ce n'était qu'un vœu, comme s'il y avait dans une loi des articles qui comptent et d'autres qui ne comptent pas.

On prétendait même que M. le sénateur Fortier avait acquiescé par son silence à cette monstruosité

juridique. M. Fortier a saisi la première occasion pour souffler sur cette bulle de savon ; personne n'a essayé de le contredire, il n'en est plus question.

De l'inapplication de l'article 3, il résulte : « que ceux qui ne peuvent pas payer deux fois abandonnent nos sociétés et se joignent à ceux qui attaquent la loi. Dans la société que je préside, il y eut 99 démissions dans le premier mois d'application de la loi ; cela ne s'était jamais vu. J'espère avoir enrayé ce mouvement, mais il faut absolument sortir de l'incertitude et de cette situation anormale d'une loi qu'on applique dans ce qu'elle a de contraire aux intérêts des prévoyants et qu'on n'applique pas dans ses dispositions qui lui sont favorables. »

L'administration, loin de vouloir désorganiser la Mutualité, comme le prétendait M. Vermont, lui accorda une première satisfaction en autorisant les Sociétés de secours mutuels à insérer dans leurs statuts une disposition permettant d'imputer sur la cotisation statutaire le montant des versements prévus par la loi des retraites ouvrières. Les mutualistes n'étaient donc plus astreints à deux versements, celui exigé par la Société de secours mutuels et celui de la loi.

Cette jurisprudence, bien qu'elle ait été accueillie favorablement par les mutualistes, n'est pas, à bien considérer, un succès pour la Mutualité. On a argué, il est vrai, que le paiement d'une double cotisation

était pour beaucoup une charge excessive, c'est, croyons-nous, une mauvaise raison. Il est difficile d'admettre qu'un travailleur, en dehors des charges qu'il accepte librement, ne puisse s'imposer une nouvelle cotisation de 9 francs. La Mutualité, bien au contraire, au risque de perdre quelques adhésions, aurait dû imposer à ses membres le versement de la double cotisation.

La quotité de la pension des retraites ouvrières est faible ; elle le sera surtout pour ceux qui seront entrés tard dans l'assurance. C'était donc une raison de plus pour maintenir la retraite mutualiste.

Aussi comprenons-nous mal que M. Vermont ait considéré cette nouvelle jurisprudence comme un commencement d'application de l'amendement Fortier.

La loi du 27 février 1912 portant l'allocation viagère de l'État de 60 francs à 100 francs, a modifié l'état d'esprit des milieux mutualistes.

On soupçonne maintenant que les avantages de la loi des retraites ouvrières sont supérieurs à ceux de la loi de 1898 ; d'autre part, les mutualistes peuvent s'ils le désirent ne pas être astreints au versement d'une double cotisation. Dans ces conditions, les paragraphes 9 et 10 de l'article 3 perdent de leur intérêt.

On comprendrait difficilement que les mutualistes abandonnassent de gaieté de cœur les 100 francs

d'allocation viagère. M. Bourgeois, ministre du Travail, à la suite de communications avec le ministre des Finances et le Président du Conseil d'État, estima qu'il n'était plus possible de maintenir dans l'ordre du jour des délibérations du Conseil d'État le projet de décret qui lui avait été soumis par M. Paul-Boncour.

Par une lettre en date du 10 avril 1912, il en effectua le retrait provisoire en vue de provoquer une nouvelle étude de la question, de dégager le sens juridique des dispositions controversées et de déterminer leurs conditions d'application. Il lui a paru à juste titre que tous les retards qui s'étaient produits jusqu'à ce jour tenaient à ce que les dispositions si complexes introduites par le législateur à l'article 3 de la loi n'avaient point encore été suffisamment définies et analysées.

On revint dès lors à la conception de M. Viviani qui jugeait nécessaire une nouvelle intervention législative. Le gouvernement communiqua au Conseil supérieur des retraites une nouvelle rédaction de cette partie de l'article 3 afin d'avoir son avis sur la solution qui serait donnée.

En voici le texte :

« Ceux qui justifieront qu'à la date du 3 juillet 1911 ils appartenaient à une Société de secours mutuels ou de prévoyance faisant la retraite, ou qu'ils avaient contracté un engagement pour l'achat ou la cons-

truction d'une habitation à bon marché, ou pour l'acquisition d'une petite propriété (champ ou jardin) conformément aux dispositions des lois des 30 novembre 1894, 12 avril 1906 et 10 avril 1898, pourront être autorisés à continuer à appliquer à ces œuvres tout ou partie des versements personnels auxquels ils sont tenus par la présente loi. Un règlement d'administration publique déterminera, pour ces divers cas, le mode de perception et d'emploi de la contribution des employeurs, ainsi que les mesures de contrôle et de justifications à fournir.

» Ces versements bénéficieront, le cas échéant, des avantages résultant de la législation en vertu de laquelle ils auront été effectués ; ils n'entreront point en compte pour l'attribution des allocations de l'État, prévues par la présente loi. »

Le Conseil supérieur, bien qu'il dût se borner à examiner la valeur intrinsèque du texte, évoqua le fond même de la question, et discuta s'il y avait opportunité ou non à assurer l'application de cet amendement soit par voie réglementaire, soit par voie législative.

Il rechercha tout d'abord les intentions, les mobiles qui ont fait agir l'auteur de l'amendement.

« L'intention même de l'amendement, dit le rapport de la section permanente du Conseil supérieur, est sujette à discussion ; M. Fortier a certainement voulu éviter aux prévoyants, déjà engagés

dans les retraites, un cumul de charges qu'il jugeait vexatoire et peut-être insoutenable.

Mais il semble qu'il ait voulu autre chose, et tout son discours du 9 mars 1910, ainsi que les commentaires qu'il en a donnés maintes fois depuis lors, tendaient à le prouver. Il a entendu établir ainsi, par voie incidente le choix des moyens que n'avaient cessé de réclamer ses partisans de la « liberté dans l'obligation ». Pourvu que le travailleur s'imposât le sacrifice commandé par la loi, on le laissait libre d'en appliquer le prélèvement à la forme de prévoyance que lui suggéraient « ses préférences, sa situation, ses ressources ».

» M. Fortier discute si la retraite est « la seule intéressante et la plus noble de ces formes ».

Il ne le croit pas, il réclame pour les intéressés le droit d'en choisir une autre; habitations à bon marché, acquisition d'une petite propriété, champ ou jardin.

» Il ne s'agit donc pas simplement de dispenser d'un second versement les mutualistes engagés dans une caisse de retraite où ils ont devancé les prescriptions de la loi, mais d'admettre un système d'équivalence qui donnerait, à l'application de la loi, une élasticité et une variété toute nouvelles.

» Et ce n'est pas seulement une disposition transitoire qui devrait sortir de l'amendement mais un régime régulier et permanent, qui offre sans doute

des difficultés et même des dangers, mais qui correspond à une conception libérale, dont les partisans étaient nombreux au Sénat.»

Le Conseil supérieur, au lieu d'aborder la discussion du nouveau texte proposé, se demanda s'il y avait un intérêt présent pour la catégorie des travailleurs qu'il vise, à ce que l'amendement Fortier soit appliqué.

Si l'on se tourne, tout d'abord, du côté des mutualistes on constate que le vote de l'article 3 les dispense du double versement d'une cotisation et leur laisse la liberté de développer leurs caisses de retraites. Ces deux considérations légitiment le désir des mutualistes de voir appliquée cette disposition qui renforçait leur conviction, c'est que les avantages spéciaux accordés aux Sociétés de secours mutuels par la loi du 1^{er} avril 1898 étaient supérieurs à ceux de la loi de 1910 avant le vote de la loi du 27 février 1912.

Ceci, avait été établi d'une façon irréfutable, par les calculs faits par le service d'actuariat du ministère du travail à la demande du conseil supérieur de la mutualité.

La loi du 27 février 1912 venant à abaisser à soixante ans l'âge de la retraite et portant à 100 fr. l'allocation annuelle de l'État vint renverser l'ordre des préférences ; la loi des retraites devint incontestablement plus avantageuse que l'application des

paragraphes 9 et 10 de l'article 3 en combinaison avec la loi du 1^{er} avril 1898.

D'autre part l'administration, dans le désir d'être agréable aux mutualistes, favorisait, suggérait même des accords permettant d'éviter le versement de deux cotisations. C'est ainsi qu'une société dont tous les membres sont assujettis à la loi peut prélever la cotisation de ses membres sur ses revenus ordinaires, sans leur demander un nouvel effort, si certains membres ne sont pas assujettis, la société verse à leur compte individuel la même somme qu'elle a versée sur la carte de retraite ouvrière des autres.

Ainsi le reproche adressé au cumul disparaît. Si l'on se demande maintenant s'il y a lieu de maintenir un régime différent aux Sociétés de secours mutuels, la réponse apparaît comme négative.

La mutualité, en rentrant dans le cycle de la loi, a obtenu un régime de faveur qui se traduit par la faculté d'encaisser les cotisations de ses membres et d'établir des caisses de retraites dont elle a la gestion directe et le placement des fonds sociaux.

Si l'on se tourne maintenant du côté des prévoyants autres que les mutualistes et qui peuvent bénéficier de l'amendement Fortier, c'est-à-dire ceux qui « ont contracté un engagement pour l'achat ou la construction d'une habitation à bon marché ou pour l'acquisition d'une petite propriété », il est hors de doute

qu'un avis contraire doit être donné à l'application des paragraphes 9 et 10 de l'article 3.

En effet, il est évident que les versements dont il s'agit sont si minimes qu'ils ne peuvent pas sérieusement entrer en ligne de compte pour l'acquisition ou la construction d'une maison. Ces motifs inclinèrent le Conseil supérieur des retraites ouvrières, dans sa session de 1912, à se prononcer contre l'application des paragraphes 9 et 10 de l'article 3, et adopta le vœu suivant :

« Considérant qu'en présence de la liberté maintenant reconnue aux mutualités de constituer et de gérer elles-mêmes des caisses de retraites ouvrières et paysannes, il n'y a plus d'intérêt à réclamer pour elles la faculté de capitaliser, sous le régime de la loi du 1^{er} avril 1898, les versements obligatoires effectués en vertu de la loi du 5 avril 1910 ;

» Considérant, d'autre part, que la loi du 27 février 1912, en portant à 100 francs à l'âge de soixante ans l'allocation viagère de l'État, accorde aux assurés placés sous le régime de la loi du 5 avril 1910 des avantages supérieurs à ceux que peut leur procurer la loi du 1^{er} avril 1898 ;

» Considérant que même la mutualité scolaire, dont la portée éducative et sociale est incontestable, n'est pas intéressée à la disposition législative proposée puisqu'elle peut, en tout état de cause, continuer à préparer l'amorce des retraites ouvrières, en

même temps que ménager le recrutement des assurances notamment contre la maladie et l'invalidité ;

» Considérant, enfin, que la faculté accordée aux assurés d'effectuer leurs versements obligatoires à l'achat ou à la construction d'une habitation à bon marché, ou à l'acquisition d'une petite propriété, n'offre pas d'intérêt appréciable en raison de la modicité de ces versements ;

» Émet l'avis qu'il y a lieu d'abroger les alinéas 9 et 10 de l'article 3 de la loi du 5 avril 1910.

Le Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels qui tint ses assises en juin 1912, ne ratifia pas l'œuvre accomplie par le Conseil supérieur des retraites ouvrières. Dans la séance du 15 juin 1912, M. Mabilleau, membre des deux conseils, déclara, sur la demande de M. Vermont, qui s'inquiétait de savoir où l'on en était des dispositions de l'amendement Fortier, que la section des retraites ouvrières avait déclaré — contre son avis — qu'il était impossible de tirer par voie de règlement quoi que ce soit de l'amendement Fortier, qu'au surplus elle ne demandait pas au ministre de préparer une nouvelle rédaction des dispositions de cet amendement, parce que la préoccupation qui avait présidé à l'amendement avait reçu satisfaction par des équivalences, des interprétations.

La section avait paru, tout d'abord, disposée à accepter le nouveau texte présenté par le ministre

du Travail, mais elle a estimé, après discussion, qu'une modification de la loi de 1910 ne paraissait présenter qu'un intérêt très relatif.

Cet intérêt, en effet, devient minime depuis qu'on admet l'équivalence entre la cotisation mutualiste et la cotisation retraite ouvrière, et l'imputation de cette dernière cotisation sur la cotisation mutualiste.

M. Vermont protesta contre les conclusions adoptées par le Conseil supérieur des retraites ouvrières, sa protestation demeura isolée. Le Conseil supérieur de la mutualité émit bien des vœux relatifs à l'application de la loi sur les retraites ouvrières, mais aucun ne réclama l'application des paragraphes 9 et 10 de l'article 3.

Le débat était clos.

Le Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels semble donc avoir abandonné ses anciennes prétentions. Est-ce à dire que cette question est désormais tombée dans l'oubli, ce serait peut-être s'aventurer ?

Au Congrès d'Évreux le 25 mai 1913, congrès de l'Union mutualiste de la Seine-Inférieure et de l'Eure, M. Vermont, l'avocat de l'amendement Fortier, est revenu à la charge ; voici le vœu qui fut adopté à l'unanimité :

« Considérant que l'article 3 § 9 fait partie intégrante de la loi des retraites ouvrières ; qu'il a pour but d'assurer aux précurseurs de cette loi leurs droits

acquis antérieurement à celle-ci, car il serait inique qu'une loi, faite pour développer la prévoyance en vue de la vieillesse, la rende impossible dans la forme qu'ils préfèrent, à ceux qui en ont donné l'exemple ;

» Considérant que le but de la loi étant d'assurer par l'épargne une pension pour la vieillesse, ce but est atteint par les pensions constituées avec la loi de 1898 par les Sociétés de secours mutuels, aussi bien que par les pensions constituées par l'État avec la loi de 1910 ;

» Qu'il y a donc lieu, non de supprimer, mais d'étendre l'article 3 § 9 de la loi de 1910, en en faisant profiter les prévoyants entrés dans les Sociétés de secours mutuels depuis cette loi ;

» Considérant qu'on a tort d'alléguer de cet article qu'il est sans utilité, soit parce que les mutualistes peuvent s'assurer deux pensions, soit parce qu'ils pourraient attribuer une partie de leurs cotisations au versement de la retraite, car dans le premier cas beaucoup ne pourraient pas ou ne voudraient pas payer deux fois et qu'il serait inique de les obliger à payer plus que les non prévoyants ou bien à quitter leurs sociétés ; dans le second cas, les sociétés, privées d'une partie des cotisations de leurs membres, n'auraient plus les ressources suffisantes pour leurs divers services.

» Considérant qu'on objecte vainement qu'il est

impossible de faire un règlement d'administration publique pour appliquer l'article, puisque ce règlement, sur la demande de M. Paul Boncour, ministre du Travail, a été élaboré il y a deux ans, et a été voté par le Conseil supérieur des sociétés de secours mutuels, à l'unanimité, moins l'abstention de deux fonctionnaires.

» Considérant toutefois qu'il y a lieu d'élargir ce projet de règlement, qui restreint l'application de l'article 3 aux pensions au moins égales à celles de la loi ; que l'arithmétique est d'accord avec le bon sens pour que le prévoyant qui s'est assuré dans sa société de secours mutuels une pension égale à la moitié de celle de la loi de 1910 ne soit soumis qu'à la moitié de la retenue pour avoir une pension totale, en outre que cette règle certaine que deux moitiés font un entier ;

» Considérant, que l'application, depuis trop longtemps différée de l'article 3 surtout si elle était accompagnée d'une large application de l'article 18, dissiperait beaucoup de défiances, rendrait la loi de 1910 favorable aux sociétés de secours mutuels et faciliterait beaucoup le développement de la prévoyance et de l'application de cette loi.

» Le Congrès, réitérant les vœux des congrès de Pont-Audemer, de Caen et d'Aumale demande une large et prompt application des articles 3 et 18 de la loi du 5 avril 1910.»

Nous ne releverons pas toutes les objections qu'il y aurait lieu de faire sur ce vœu, nous le donnons *in extenso* pour montrer l'état d'esprit qui règne dans une partie de la mutualité. Il explique, mais sans la justifier, l'abstention de trop nombreux mutualistes à adhérer à la loi. Nous ne saurions cependant ne pas relever certaines critiques par trop acerbes et injustes du vœu. Il serait, dit-il, inique d'obliger les mutualistes à payer plus que les non-prévoyants, ou bien à quitter leurs sociétés.

En quoi le fait de payer, et encore il peut s'en dispenser, une double cotisation est-il inique ? Ce serait inique si, en versant deux cotisations, le mutualiste ne touchait qu'une pension, mais en s'acquittant de la cotisation statutaire il peut prétendre à une pension servie par sa société, pension qui bénéficie pour sa constitution des avantages de la loi de 1898, qui lui sont demeurés entiers et en versant la cotisation obligatoire de la loi des retraites ouvrières, il concourt à l'obtention d'une autre pension de retraite qui bénéficie de nouveaux avantages, avantages si considérables que l'on reste étonné de voir les salariés encore réfractaires à la loi.

Dans aucun cas les mutualistes ne sont contraints à abandonner leur société, puisque celle-ci peut prélever sur la cotisation statutaire les versements exigés par la loi des retraites ouvrières.

Dans ce débat, on a souvent oublié d'invoquer l'ar-

ticle 13 de la loi, qui devrait donner une demi-satisfaction aux défenseurs de l'amendement Fortier.

Il est ainsi conçu « lorsque la retraite en cours d'acquisition dépasse 180 francs, l'assuré peut à toute époque et après examen médical, affecter la valeur en capital du surplus, soit à une assurance en cas de décès, soit à l'acquisition d'une terre ou d'une habitation qui deviendra inaliénable et insaisissable, dans les conditions déterminées par la législation sur la constitution d'un bien de famille insaisissable ».

Le législateur, il paraît certainement avoir été sage, veut que le salarié se constitue tout d'abord une retraite de 180 francs. Lorsqu'il aura atteint ce chiffre, il pourra affecter le surplus à l'acquisition d'une habitation à bon marché. La différence qui sépare l'amendement Fortier de la loi est celle-ci, disait M. Viviani à la tribune du Sénat ; c'est que M. Fortier veut, que à toute époque, dès l'origine, ou puisse s'écarter du texte de la loi des retraites pour acquérir une habitation à bon marché tandis que la loi veut qu'il s'assure tout d'abord une retraite.

CONCLUSION

La loi du 5 avril 1910 a accordé une place de faveur aux sociétés de secours mutuels et à ses membres.

Elle a autorisé les sociétés à effectuer l'encaissement des versements de leurs membres assurés de la loi, faisant ainsi échapper ces sociétaires au précompte. Alors qu'elle fait une obligation au patron d'apposer sa contribution à chaque fois sur la carte de son employé, elle dispense de cette lourde obligation la société de secours mutuels, celle-ci peut ne faire l'appel des versement, de ses membres que tous les trimestres. Une remise de 5 o/o lui est accordée sur le montant des cotisations encaissées.

Les sociétés de secours mutuels sont autorisées à assurer directement pour leurs sociétaires les retraites prévues par la loi.

Comme rémunération, une indemnité annuelle de 15 francs est accordée par compte individuel tenu. De plus l'article 18 de la loi, afin d'encourager la mutualité à diriger ses efforts vers l'assurance mala-

die, attribuée à chaque assuré mutualiste, payant au moins six francs de cotisation maladie, une allocation de 1 fr. 50, qui doit venir en dégrèvement de cette dernière cotisation.

Allant même, au delà, de ce que les textes législatifs accordent, l'administration autorise les caisses de retraites mutualistes à recevoir dans leur sein les non mutualistes, de même les sociétés collectrices peuvent recevoir les cotisations des non mutualistes qui désirent adhérer à une caisse mutualiste.

Cette faveur, admise par une interprétation ingénieuse de la loi, agrandit le champ d'action de la mutualité.

Enfin, toujours dans le but de ne pas faire obstacle au développement des sociétés de secours mutuels, on a autorisé les membres de ces associations de prévoyance à effectuer tout ou partie de leur cotisation mutualiste destinée à la retraite, au paiement de la cotisation exigée par la loi du 5 avril 1910.

Malgré les avantages financiers accordés, malgré la situation privilégiée dont ils sont l'objet, les mutualistes n'ont pas répondu aux avances du législateur ; ils demeurent réfractaires à la loi.

Un retour en arrière expliquera peut-être cette indifférence qui surprend quand elle provient de prévoyants volontaires, de ceux que l'on considère comme les premiers artisans des lois d'assurances sociales.

On ne saurait mieux, à notre avis, étudier l'état d'esprit des mutualistes vis-à-vis des retraites ouvrières, qu'en consultant les procès-verbaux des sessions du Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels.

Dans sa session du mois d'avril 1901, le Conseil supérieur émit à l'unanimité moins trois abstentions, le vœu suivant :

« Le Conseil supérieur estime qu'il est nécessaire de généraliser la retraite pour la vieillesse.

» Il constate que, à l'heure actuelle, sans parler des institutions administratives et patronales, il y a déjà en France plus de 2 millions de mutualistes adultes et 500.000 enfants des deux sexes, affiliés à la mutualité scolaire.

» Il appelle l'attention du législateur sur les dangers que ferait courir à ces institutions en plein progrès aujourd'hui, le vote par le Parlement de l'assurance obligatoire en matière de retraites pour la vieillesse.

» Il émet le vœu qu'au lendemain du jour où les pouvoirs publics ont doté la mutualité française d'une charte libérale qui élargit considérablement son action, de laisser à l'initiative individuelle vivifiée par l'association libre le soin de réaliser l'œuvre des retraites pour la vieillesse ;

» Le Conseil supérieur affirme que pour résoudre ce problème, la liberté est préférable à l'obligation. »

En novembre de la même année, un vœu à peu près semblable fut émis à nouveau par le Conseil supérieur et justifié ainsi qu'il suit :

« Le Conseil estime que tout projet de loi basé sur l'obligation porterait un préjudice grave au développement de la mutualité, en orientant l'esprit de ses clients naturels vers la contrainte légale dans la prévoyance ; en affaiblissant les effets éducatifs de la prévoyance libre, et en rendant trop difficiles de nouveaux prélèvements facultatifs sur le salaire pour des buts mutualistes. »

L'idée d'une loi d'assurance-vieillesse obligatoire est considérée comme néfaste par la mutualité.

Un fait brutal, dit un des membres du Conseil supérieur, domine le débat : c'est que l'obligation en matière de retraites est la suppression de toutes les Sociétés de retraites placées sous l'égide de la loi du 1^{er} avril 1898.

Un autre argument invoqué également, c'est que cette loi sera onéreuse et frappera trop lourdement le commerce et l'industrie.

Le 13 novembre 1902, le Conseil supérieur formula à nouveau sa doctrine sur le projet de loi des retraites ouvrières.

Un deuxième projet fut déposé le 22 novembre 1904.

Dans sa session d'avril 1905, le Conseil supérieur étudia un projet de revision de la loi du 1^{er} avril 1898 pour rechercher les moyens de faciliter la généra-

lisation des retraites par les Sociétés de secours mutuels.

La tactique mutualiste se modifie, l'idée d'une assurance obligatoire est toujours combattue, mais devant l'imminence du danger et le désir du gouvernement d'aboutir, le Conseil supérieur présente un rapport sur les modifications et améliorations à apporter à la loi du 1^{er} avril 1898. Par ce projet, la mutualité veut solutionner seule le difficile problème de l'assurance contre la vieillesse. Aussi le Conseil supérieur demandera-t-il avec insistance que son projet soit étudié par les Chambres avant tout autre.

Au nom de la commission des vœux, M. Edmond Rostand donne lecture d'un projet d'avis sur le projet de loi relatif aux retraites ouvrières ; il étudie la proposition de loi qui prétend concilier l'obligation de l'assurance-vieillesse avec la liberté des moyens de la réaliser et l'attribution d'un rôle privilégié aux Sociétés de secours mutuels.

« Suivant le rapporteur, ce projet confère aux sociétés des droits dont l'exercice ne pourrait que les surcharger et leur ouvrir des perspectives d'attributions difficiles et dangereuses, qui ne sont nullement dans leur rôle normal. »

L'article 26 du projet ruine les droits sauvegardés ou conquis par la mutualité dans sa charte légale du 1^{er} avril 1898.

Par cet article, en effet, les sociétés devront assurer aux intéressés, à l'âge visé par la loi, des retraites garanties égales à celles que produiraient les versements d'après les tarifs de la Caisse nationale des retraites ouvrières ; qu'il résulte de là, d'une part, l'obligation d'adopter pour la retraite l'âge légal uniforme de soixante ans, ce qui suppose le bouleversement du système financier des sociétés qui ont admis un âge différent ; d'autre part, la nécessité de constituer des retraites garanties sur livret individuel, ce qui est contraire à la faculté réservée par la loi du 1^{er} avril 1878 de constituer des retraites éventuelles et des retraites garanties ou non sur le fonds commun.

Deux tendances cependant se manifestent au sein du Conseil supérieur : l'une représentée par les irréductibles ne veut discuter aucun projet de loi obligatoire, parce que la mutualité ne saurait se concilier avec un principe d'obligation quelconque, qu'il y a antinomie entre l'esprit de prévoyance et l'obligation ; l'autre tendance qui prend corps timidement, repousse vivement le projet actuel du gouvernement, mais se demande et recherche s'il n'existe pas un moyen de réaliser une législation sociale de retraites pour la vieillesse qui ne lèse en rien les institutions de prévoyance libres existant en France.

M. Mabillean, qui est partisan de la seconde ten-

dance, résume ainsi la doctrine des irréductibles qui repose sur les deux postulats suivants :

« 1° La mutualité, encouragée, stipendiée par les pouvoirs publics, peut, par elle-même et sans recours à la loi, résoudre intégralement et dans le délai réclamé, le problème des retraites pour les travailleurs ;

2° Toute législation sociale sur les retraites, quelle qu'elle soit, si elle met en jeu l'obligation de la prévoyance, est incompatible avec l'existence de la mutualité. »

Il est à peine utile de souligner tout ce qu'a d'excessif cette thèse, lorsque l'on sait qu'à cette époque 30.000 communes n'avaient pas de Sociétés de secours mutuels. Aussi peut-on rappeler le mot de M. Léon Bourgeois à la mutualité : « Hâtez-vous, si vous ne voulez pas qu'on réalise sans vous le service que nous n'avez pas su organiser. »

D'ailleurs ne peut-on pas à la vérité concevoir un système qui créerait l'obligation pour tous et laisserait à la mutualité toute sa liberté.

Un vœu transactionnel fut adopté dont voici la teneur :

« Le Conseil supérieur des Sociétés de secours mutuels se référant à ses avis et vœux antérieurs des 22 mars 1901-23 novembre 1901-13 novembre 1902, demande au nom des Sociétés de secours mutuels :

» 1° Que, quelle que soit l'organisation du service

des retraites ouvrières, la loi nouvelle ne porte aucune atteinte aux droits et avantages résultant pour les mutualistes de la législation actuelle ;

» 2° Que, si le Parlement fait intervenir les Sociétés de secours mutuels dans le service des retraites, les dispositions à insérer dans la loi qui auront une répercussion forcée sur le fonctionnement et l'avenir des Sociétés de secours mutuels soient préalablement soumises à l'examen du Conseil supérieur. »

L'hostilité mutualiste contre la loi des retraites ouvrières s'atténue, on considère la loi comme inévitable, on ne cherche plus désormais qu'à conquérir une place de faveur, un régime privilégié pour les Sociétés de secours mutuels.

Tous les efforts mutualistes avaient tendu à faire discuter avant tout projet sur les retraites, un projet de loi tendant à améliorer la loi du 1^{er} avril 1898, dans l'espoir que cette nouvelle loi rendrait inutile les projets du gouvernement sur l'assurance vieillesse obligatoire. Ces efforts demeurèrent vains, le projet relatif à la modification de la loi du 1^{er} avril 1898 ne fut pas discuté par le Parlement.

Voici ce que disait M. Viviani sur le projet mutualiste le 25 novembre 1907, devant le Conseil supérieur :

«... Si je bornais là mes paroles, je n'aurais pas dit toute ma pensée, et ce que je considère comme le plus utile dans ma pensée. Cette loi nouvelle que

les mutualistes appellent ne peut pas servir, dans leur esprit, d'instrument meurtrier contre la grande loi des retraites ouvrières et paysannes pendante depuis dix-huit mois devant la commission sénatoriale.

» Je n'accepterais jamais, car je ne le pourrais faire qu'en trahissant les plus nobles espérances, que cette loi inique essaie de supplanter la grande loi votée déjà par la Chambre et sur laquelle j'attends avec confiance le verdict du Sénat. »

L'évolution des idées se dessine très nettement chez M. Guist'hau qui, selon son expression, se sent incapable de se dresser en adversaire du projet sur les retraites ouvrières présenté par le gouvernement. Il va plus loin : « Il pense que les représentants des mutualistes ont une responsabilité sur ce point envers leurs mandants : il faut être pour ou contre le projet gouvernemental ; pour lui il s'en déclare partisan. » Cette opinion n'est pas isolée, mais ne rallie qu'une minorité parmi les membres du Conseil supérieur, cependant elle est assez symptomatique pour que nous croyons devoir la citer. Il est curieux de rapprocher cette déclaration de celle de M. Lairolle qui, à la même session de novembre 1907, parlant au nom de la Fédération nationale, affirme l'attachement de la mutualité au principe de la liberté en matière de prévoyance, et demande que la revision de la loi du 1^{er} avril 1898 soit votée par le Parlement,

l'application du principe de l'obligation consacré par le projet de loi sur les retraites ouvrières devant être le « Sedan de la mutualité française ».

Nous arrivons maintenant, au lendemain du vote de la loi, le Conseil supérieur va dorénavant porter ses efforts sur l'application de l'amendement Fortier. Nous ne rouvrirons pas ce débat que nous avons étudié précédemment.

Bien que le Conseil supérieur ait affirmé maintenant son loyalisme vis-à-vis de la loi à plusieurs reprises, nous ne devons pas nous étonner qu'une grande partie des mutualistes soit demeurée réfractaire à la loi.

La mutualité par son attitude est en grande partie cause du peu d'empressement mis par les bénéficiaires à adhérer à la loi des retraites ouvrières ; elle accepte là une responsabilité qui pèsera peut-être lourdement sur son avenir.

Par son hostilité, elle méconnaît, elle renie le principe même qui est à la base de son institution, la prévoyance. La prévoyance de la loi des retraites ouvrières dira-t-on est obligatoire, mais qu'importe cette obligation si elle est féconde en résultats heureux.

Qu'est-ce donc que la liberté quand elle se manifeste par l'imprévoyance qui oblige les États modernes à consacrer annuellement plusieurs cen-

taines de millions à secourir les victimes de cette liberté.

La mutualité aurait pu protester, si elle avait été en mesure d'assurer par ses seules ressources des retraites à tous les travailleurs, et nous savons que cette tâche est au-dessus des forces de l'initiative privée. En refusant son concours loyal à l'application de la loi, elle s'interdit d'être chargée dans un avenir plus ou moins lointain de l'assurance-invalidité.

Vu : le Président de la thèse,

TRUCHY

Vu : le Doyen,
LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

F. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

- Félix (Maurice)*. — Les Retraites ouvrières et paysannes, Paris.
- Salaün (Gaston)*. — Les Retraites ouvrières et paysannes, 2^e édition, Paris.
- Pinot (J.) Comolet et Tirman*. — Traité des Retraites ouvrières, Paris.
- Métin (Albert) et Mecklen (Jean)*. — Les Retraites ouvrières et paysannes, 2^e édition, Paris.
- Viviani*. — Les Retraites ouvrières et paysannes, Paris.
- Paul-Boncour (J.)*. — Les Retraites. La Mutualité. La Politique sociale, Bordeaux.
- Pyrrhon*. — Ce que deviennent les lois sociales.
- Goineau et Risser*. — Manuel formulaire des retraites ouvrières et paysannes, Paris.
- Pic (P.)*. — Traité élémentaire de législation industrielle, Paris.
- Bulletin du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, Paris.
- Bulletin des Sociétés de secours mutuels.
- Recueil des documents sur les retraites ouvrières et paysannes, réunis par le ministère du Travail (Direction des retraites ouvrières et paysannes).
- Rapport sur l'application de la loi du 5 avril 1910, 27 février 1912, sur les retraites ouvrières et paysannes.
- Revue pratique de la prévoyance sociale, de la mutualité, des retraites ouvrières.

Revue pratique des retraites ouvrières et de prévoyance sociale.

Textes et documents administratifs visant la collaboration de la mutualité à l'application de la loi.

Loi du 5 avril 1910, articles 3, 12, 14, 17, 18, et 38.

Loi du 17 juin 1913 relative à la création et au tarif du mandat retraite.

Décret du 25 mars 1911.

Arrêté du 25 avril 1911 concernant l'encaissement des cotisations des bénéficiaires de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes.

Circulaire du 1^{er} mai 1911. Admission des Sociétés ou unions de Sociétés de secours mutuels et des caisses de retraites des syndicats professionnels à l'encaissement des versements des assurés obligatoires ou facultatifs de la loi du 5 avril 1910.

Circulaire du 10 novembre 1911. Attribution de l'indemnité de gestion de 1 franc et de la remise de 5 o/o.

Circulaire du 10 août 1912. Liquidation et ordonnancement des allocations de 5 o/o accordées aux établissements ayant effectué l'encaissement des cotisations des assurés de la loi sur les retraites ouvrières.

Circulaire du 24 août 1912. Application de l'article 18 de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes.

Circulaire du 27 mai 1913.

Dégrèvement de la cotisation maladie des membres des Sociétés de secours mutuels pour les retraites ouvrières.

TABLE DES MATIÈRES

TITRE I

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — La Collaboration de la Mutualité à l'application de la loi des retraites ouvrières et paysannes.....	7
CHAPITRE II. — Les Forces de la Mutualité.....	12

TITRE II

CHAPITRE PREMIER. — L'Encaissement. La Justification de cette dérogation au régime commun. L'Extension de l'encaissement au non mutualiste....	21
CHAPITRE II. — Le Fonctionnement de l'encaissement. La Comptabilité et le contrôle de l'encaissement.....	28
CHAPITRE III. — L'Attribution de la remise de 5 o/o. Les Résultats et la réforme de l'encaissement. L'Encaissement effectué par d'autres organismes que les Sociétés de secours mutuels.....	38

TITRE II

CHAPITRE PREMIER. — Les Caisses mutualistes.....	57
CHAPITRE II — Organisation et fonctionnement des caisses. Comptabilité spéciale d'assurance, Tarif et liquidation des retraites. Le Contrôle et la surveillance des caisses.....	71
CHAPITRE III. — Les Avances consenties aux caisses. Le Retrait de l'agrément. Le Placement des capitaux.....	85
CHAPITRE IV. — Le Tarif postal.....	99

CHAPITRE V. — Le premier bilan des caisses mutualistes..	106
--	-----

TITRE III. — *Chapitre unique*

Les Sociétés de secours mutuels et l'allocation de dégrèvement maladie.....	121
---	-----

TITRE IV

L'Amendement Fortier.....	131
CONCLUSION.....	169
BIBLIOGRAPHIE.....	181

